EXECUTIVE SUMMARY

Role of the Canadian Forces

Since the end of the Cold War there has been no direct or immediate military threat to Canada. Yet the world remains complex and dangerous. The course our Government charted in the 1994 White Paper to deal with these challenges is the right one. Therefore, it is essential that the Government:

1. Maintain the direction set out in the 1994 Defence White Paper.

2. Confirm force levels of 60,000 regulars and 30,000 primary reservists.

3. Provide the Canadian Forces with stable and predictable funding levels.

Military Discipline

The Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services submitted its final report on March 14th, 1997. We will:

4. Immediately begin implementation of all of the Special Advisory Group's recommendations requiring only the updating of regulations and other administrative documents.

5. Table amendments to the *National Defence Act* in the next Parliament to allow for the full implementation of the rest of the Special Advisory Group's report.

Under the current system, the Minister is the final arbiter in the Forces' grievance process. This does not seem appropriate. Moreover, the system is too slow and must be made more transparent. Therefore, we will:

6. Seek amendments to the *National Defence Act* to create an independent review board as final arbiter in the grievance process and to streamline grievance procedures.

7. Ensure that all improvements in the grievance process not requiring amendments to the *National Defence Act* are implemented immediately.

It is essential that both military and civilian personnel have easy access to someone outside the normal departmental and military hierarchies to help with work-related personal problems or complaints which they believe cannot be dealt with through existing channels. For this purpose, we will:

8. Set up an office of Ombudsman outside the chain-of-command under the authority of the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister before the end of the year. The Ombudsman will provide information, advice and guidance to all personnel, military or civilian, in need of help or who believe they have been treated improperly.

This Office of Ombudsman is not a substitute for the recommendation of the Special Advisory Group that an office of independent review and oversight be set up, reporting to the Minister, to monitor the

functioning of military justice and military police investigations. This too shall be done.

Values and Ethics

The Acting Chief of the Defence Staff convened a representative group of the men and women of the Canadian Forces to produce a paper defining the ethos of the Canadian Forces - that is to say, the spirit and beliefs that inspire them. Starting from this paper, the Acting Chief of the Defence Staff will:

9. Produce by June 1st a formal statement of values and beliefs to be integrated into all recruiting and training programs, professional development activities and performance assessments of all members of the Canadian Forces at all levels.

Military Leadership

To improve officer development and to inculcate an ethos appropriate to the Canadian Forces we will:

10. Change policies beginning in 1997 to make a university degree a prerequisite to commissioning as an officer, with the only exceptions to be made for those commissioned from the ranks.

11. Undertake this year a review of the Officer Professional Development Program and teaching methodologies to ensure their relevance given that in future almost all officers will have university degrees.

12. Begin immediately a thorough review of the undergraduate program at the Royal Military College. This review will ensure for each graduate a broad-based education, well grounded in the sciences and humanities, with special emphasis being placed on the development of values, ethics and the leadership skills needed to prepare officers for responsibilities and service to country.

13. Increase the number of military professors at the Royal Military College. This will enhance the contact officer cadets have with experienced military officers throughout the academic year and serve to highlight the value that is placed on continuing education and higher learning.

14. Strengthen the current cooperative programs between the Royal Military College and civilian institutions of higher learning to ensure greater interaction between officer cadets and their civilian counterparts. Distance learning and video technologies will be employed to facilitate the interchange.

15. Ensure that the Board of Governors being established with an appropriate geographic and gender balance provides enhanced guidance to the Royal Military College.

16. Re-establish the compulsory affiliation of students enrolled in civilian universities under the Regular Officer Training Plan with military establishments in the area of their universities, in order to provide them with regular training and military contact throughout the academic year.

17. Revise and expand the curriculum of the Land Command and Staff College to strengthen the knowledge of operations at the tactical level and broaden the understanding of the military profession, including army heritage and ethos, and ethics and decision-making. The first course

will begin in the summer of 1997.

18. Review the curriculum of the Canadian Forces Command and Staff College to ensure proper emphasis on operations in the spectrum of conflict between traditional peacekeeping and all-out war, ethics in the 21st century, leadership and management. The quality of academic instruction will also be examined.

19. Begin in 1998 a three-month course to prepare officers at the colonel/captain (navy) level for senior leadership responsibilities; it will emphasize "jointness", senior leadership and ethics.

20. Begin in 1999 a more strategically-oriented, six-month course to be attended by officers about to be, or recently promoted to general rank or its naval equivalent; it will emphasize executive leadership, strategic operations and resource management.

In order to improve the development of non-commissioned members, we will:

21. Respond later this year to the recommendations to be submitted by the newly-created Non-Commissioned Members' Professional Development Council chaired by the Canadian Forces Chief Warrant Officer on the training needs of non-commissioned members across the Canadian Forces.

22. Extend basic training from eight to ten weeks beginning in January 1998 to ensure that new recruits better understand the ethics, responsibilities, traditions and values to which they are expected to subscribe and which, as Canadians in uniform, they represent.

Effective leadership of the Canadian Forces is dependent upon the promotion and selection of the very best individuals for positions of responsibility and command. By the same token, terms of service must allow the Forces to identify those whose performance is inadequate. Therefore, we will:

23. Review more closely the performance of all military members at the end of their first engagement - six years for non-commissioned members, nine years for officers - and make a determination whether or not to renew their contracts.

A new personnel appraisal system will be implemented this year. We will:

24. Clarify by August 30th, 1997 the experience, educational and training requirements for promotion to various rank levels for the different military occupational classifications.

25. Establish a clear separation of the evaluations of actual job performance and potential for promotion. This will ensure that a fair report will be given to good performers who have either little potential for, or no interest in, promotion.

26. Impose a closer control of the quality of personnel appraisals and their timely submission.

27. Immediately reinstate the practice of including participants representing other military occupational classifications and services on promotion boards in order to enhance objectivity.

28. Establish, commencing this year, formal merit boards for promotion to the rank of major-

general/rear-admiral and lieutenant-general/vice-admiral. These boards will each, for the first time, include a high-ranking public servant from outside the Department of National Defence.

29. Begin to implement this year a policy whereby, in the future, all generals and flag officers with 27 years or more of service will have a fixed-period contract of approximately three years. At the end of that contract, they will either be offered another contract of specified duration, with or without promotion, or retire from the Canadian Forces.

The requirement to select "the right person for the right job" must be reflected in a process designed to ensure that all officers selected for command positions and non-commissioned members chosen for leadership positions have the education, training and experience necessary to prepare them to execute these responsibilities. To build upon what has already been done, we will:

30. Apply across the Canadian Forces a formal selection process to ensure that only the best are selected for command and senior leadership positions.

31. Formalize pre-command training in all services to ensure that the knowledge of potential candidates is current in such areas as military law, human rights, public affairs, legal responsibilities, resource management, employment equity and ethics.

Command and Rank Structure

Much has been done over the past three years to streamline the military command and control structure. This rationalization is continuing. The number of headquarters is being cut and the number of generals and flag officers has been significantly reduced. More can be done to trim the command structure, and we will:

32. Make more organizational changes by 1998 to allow for a further reduction in the number of general and flag officers to fewer than 65.

Plans are also in hand for restructuring the command structure of the army. Most significantly, we will:

33. Reduce the rank of army area commanders to brigadier-general and that of brigade group commanders to colonel.

Some observers have suggested that certain commissioned and non-commissioned ranks be eliminated. Comparative data show that the Canadian Forces' current rank structure is virtually identical to that of most Western countries. This is no accident: it is linked to the requirement for a logical chain of command in military operations. Nevertheless, the Canadian Forces will:

34. Undertake a study of rank inflation to improve the ratios of officers and senior non-commissioned officers to non-commissioned members.

35. Conduct a review of the pay and allowance system to ensure fair compensation for skill and knowledge rather than tying it solely to rank.

The regimental system is an organizational system designed to develop and maintain the cohesion, teamwork and morale essential for combat operations. Its major weakness is that it breeds unhealthy

rivalries between regiments and often over-emphasizes loyalty to the unit at the expense of loyalty to the Canadian Forces. To address this problem, the Canadian Forces will:

36. Ensure that all army personnel have a proper appreciation of the relationship between loyalty to the regiment and the necessary broader loyalty to the Canadian Forces as a whole.

37. End regimental affiliations above the rank of lieutenant-colonel.

38. Remove regimental affiliations from all army battle schools.

Operational Missions

The lessons learned in the Gulf, Somalia and Bosnia have demonstrated the need for significant changes in training. In addition, the imperatives of a high operational demand have resulted in a large number of changes to the way Canadian Forces contingents are employed and sustained. As a complement or in addition to initiatives already underway, we will:

39. Implement this year a National Joint Training Plan to improve and expand joint training by naval, land and air forces.

40. Devote more resources to training above the unit level (battle group, air squadron, naval task group) and place more emphasis on joint and combined operations.

41. Issue shortly a Canadian Forces-wide instruction to improve training in the handling of detainees and prisoners of war, interrogation and conduct after capture.

42. Place greater emphasis on training in the laws of armed conflict and rules of engagement for all officers through the Officer Professional Development Program and related examinations, staff college courses and instruction at environmental training institutions.

Alcohol abuse has played a major role in many of the incidents that have occurred in recent years and is often a reflection of poor leadership; however, a blanket prohibition would be unfair to the vast majority who have conducted themselves responsibly. In light of these realities, the Canadian Forces will:

43. Restrict the location, amount and timing of alcohol consumption.

44. Provide for periods of total abstinence during emergencies or periods of concentrated operations.

45. Require contingent commanders to seek national headquarters approval of proposed in-theatre alcohol policy prior to deployment, so as to ensure that similar Standards will apply to comparable missions.

Terms and Conditions of Service

The "people problems and needs" of the armed forces have a very direct bearing on operational effectiveness and sustainability. The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs has undertaken a study of the quality of military life. It is expected to report later this year. In the meantime,

there is a pressing need to do more for those who are injured on duty. Accordingly, the Department and the Canadian Forces will:

46. Establish on April 1st, 1997 a Disability Compensation Information Advisory Cell to provide information and assistance to Canadian Forces members who are released, or about to be released, for reasons of disability.

47. Have in place by summer 1997 a program allowing for military personnel injured while on special duty (such as on UN missions) to be given a priority for employment in the public service of Canada.

It is also urgent for military pay to catch up with other public service remuneration. A first step towards closing the gap between the military and public service salary levels was taken last April when non-commissioned members' pay scales were adjusted by 2.2%. We will:

48. Provide all Canadian Forces personnel with a further pay adjustment in April 1997. Details will be released shortly.

The Integrated Civilian-Military Headquarters

Many Canadian defence commentators have argued that the current integrated civilian-military structure prevents the Chief of the Defence Staff from presenting unfiltered military advice to the government. This is not accurate. The Chief of the Defence Staff enjoys unfettered access to the Minister and, when matters warrant, to the Prime Minister. He attends Cabinet at the Prime Minister's invitation whenever important military issues are discussed. Military operations are run exclusively through the military chain of command. There is merit in making it clear that this is the situation. Accordingly, we will:

49. Ensure that military advice conveyed to the Minister and the Cabinet is, in future, clearly identified as such in all appropriate documents.

There is a great deal of misunderstanding and misinformation about how National Defence Headquarters works. While the headquarters is integrated, some functions fall primarily under the responsibility of the Deputy Minister and others are primarily the responsibility of the Chief of the Defence Staff. A few functions respond in equal measure to the Deputy and the Chief. The senior staff are accountable to the Deputy Minister, the Chief of the Defence Staff or both in accordance with the functions they exercise. In order to ensure that these lines of responsibility are clear to everyone, we will:

50. Clarify accountability to the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff among senior staff along lines of primary responsibility.

51. Issue a guidance document entitled *Authority, Responsibility and Accountability* to help our military and civilian personnel better understand how the work of National Defence is conducted and the role they play.

52. End the practice of having both the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff sign memoranda, except for documents dealing with issues for which they each clearly have equal responsibility.

53. Make appropriate changes to existing regulations that were enacted under the *National Defence Act* to ensure complete harmony with other legislation on the management of public organizations.

The clearer delineation of the responsibilities of the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff will not lessen the need for close cooperation between military and civilian personnel. In order to foster and deepen the mutual confidence and respect of military personnel and civilian employees and the effectiveness of the defence team, we will:

54. Ensure that the nature and functioning of an integrated national headquarters are taught in all management courses and fully explained through internal communications.

55. Include in courses for senior military officers a component specifically designed to teach them how to operate effectively in an integrated civil-military headquarters.

56. Provide officers with the potential for promotion to senior ranks with appropriate exposure to the integrated national headquarters early in their career.

Informing Canadians

Informed Canadians are the best allies the Canadian Forces and the Department of National Defence can have. Without knowledgeable taxpayers, the Forces cannot expect to enjoy public support. Without public support, they face a difficult challenge acquiring the necessary resources to perform their mission. There is a legitimate need for secrecy in matters of defence and national security, but the military must make a special effort to be transparent with Canadians. In order to increase transparency, responsiveness, accessibility and accuracy, the Department and the Forces will:

57. Put in place a communications and public affairs policy to ensure these principles are embedded in the day-to-day operations of the Department and the Canadian Forces through initiatives such as community- and media-outreach programs.

58. Increase the public visibility of the Canadian Forces by improving the quality of communications material, revamping the Department's Internet site and establishing a comprehensive and coordinated public information and education program.

59. Provide a clear and accurate picture of the Canadian Forces that will serve as the basis for a recruitment campaign emphasizing the unique challenges that a life in the military can offer.

As part of their commitment to greater transparency, the Department and the Forces must comply unequivocally and pro-actively with the spirit and the letter of the law relating to access to information and all other applicable legislation. For this purpose, we will:

60. Process access to information requests more expeditiously. To meet the added workload, staff was increased by 30% during the 1995-96 fiscal year; personnel resources devoted to this activity increased by a further 8 percent in 1996-97 and will rise by another 12 percent in 1997-98.

61. Make available a reading room to provide access to electronic holdings of documents released

in response to access to information requests and ensure that the Department's Internet site includes a listing of the documents that have been released.

62. Review military regulations and issue by year's end a document clarifying the procedures that assure transparent and effective communications with the public.

Security and defence analysts provide the Department and the Forces with valuable policy advice. They also play a critical role in establishing strong links with the Canadian public as a whole. To generate further intellectual debate among military professionals, public servants, researchers, academics, students and Canadians generally, the Department and the Forces will:

63. Create a Department-funded military journal with its own editorial board, based at the Royal Military College. The journal will publish articles by military and civilian specialists on Canadian security and defence.

Parliament plays a prime role in stimulating informed public debate on defence matters. The Government has during this mandate significantly enhanced this role. We should:

64. Continue to work to enhance the role of Parliament and its committees in their consideration of security issues and, in particular, ensure that the Department and the Forces are responsive to the need for Parliamentarians to be well informed in a timely manner.

65. Have the Chief of the Defence Staff prepare an annual state of the Canadian Forces report which the Minister of National Defence will submit to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs.

RECOMMENDATIONS OF THE SPECIAL ADVISORY GROUP ON MILITARY JUSTICE AND MILITARY POLICE INVESTIGATION SERVICES

In January 1997, the Minister of National Defence established the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services. The Special Advisory Group's report, presented to the Minister on March 14th, 1997, takes into account the views and suggestions of those who testified in public hearings and, in particular, of the many Canadian Forces members who expressed their hopes for an improved military justice system.

Beyond the specifics of their mandate, the Special Advisory Group gained an excellent impression of the high levels of competence, integrity and dedication which exist in Canada's armed forces. As a result, they are confident that the military justice system and our military organization as a whole will continue to serve Canada in the same distinguished tradition as throughout its history.

Taken together, the reforms suggested in the Special Advisory Group's report represent significant adjustments to the system of military justice, including military police investigations. What they believe is most necessary to restore confidence in the military justice system is increased transparency, accountability and equality in the application of justice among all ranks. These improvements must be achieved in a manner that is consistent with the fundamental requirement for a high degree of discipline in any successful military organization.

The Special Advisory Group's recommendations are as follows:

1. We recommend that a distinct military justice system be maintained for the Canadian Forces, consistent with the supremacy of the Rule of Law, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms,* and subject to innovations and changes recommended in this report.

2. We recommend that the existing Code of Service Discipline continue to be administered primarily by the chain of command, both in times of conflict or peace, in Canada or abroad, subject to innovations and changes recommended in this report.

3. We recommend that it be declared, as a fundamental principle of Canada's military justice system, that every person subject to the Code of Service Discipline is entitled to its equal and uniform application without regard to rank.

4. We recommend that the existing Code of Service Discipline be re-enacted as a separate federal statute.

5. We recommend that the principal responsibilities of the Judge Advocate General be set out in the *National Defence Act,* and that, without limiting the generality of those responsibilities, the following provisions be included:

a. the Judge Advocate General's duties as legal adviser to the Minister of National Defence, the Department and the Canadian Forces;

b. the Judge Advocate General's duty to provide oversight and supervision to the administration of the military justice system across the Canadian Forces;

c. the Judge Advocate General's duties in respect of its separate defence, prosecution, and judicial functions;

d. the Judge Advocate General's duty to report annually to the Minister of National Defence and the Chief of the Defence Staff on the overall effectiveness of the military justice system in the Canadian Forces.

6. We recommend that the Judge Advocate General annual report to the Minister of National Defence and the Chief of the Defence Staff be released to the public.

7. We recommend that, whenever a Canadian Forces member is entitled to legal advice under the Code of Service Discipline, the Judge Advocate General provide such advice in a manner that is independent of the Judge Advocate General's prosecution and judicial functions.

8. We recommend the appointment of an independent Director of Prosecutions responsible to the Judge Advocate General.

9. We recommend that command and control of military police required in the operational support of the commanders remain under their respective commands; that military police resources associated with the provision of intelligence and counter-intelligence be placed under the command of the Director General Intelligence; and that all other military police resources be under the command and control of the Director General Security and Military Police.

10. We recommend that the role of Director General Security and Military Police be affirmed and enhanced as follows:

a. to have primary responsibility for all military police selection and recruiting Standards;

b. to have primary responsibility for all military police training Standards;

c. to have direct responsibility for cooperation with the RCMP and other police forces in the development of the National Investigation Service;

d. to have direct responsibility for review of all military police functions in the Canadian Forces;

e. to report directly to the Vice Chief of the Defence Staff.

11. We recommend that the responsibilities assigned to Director General Security and Military Police be established in the new position of Canadian Forces Provost Marshal.

12. We recommend that a comprehensive training process be introduced to improve the investigative capabilities of military police, including the following provisions:

a. the training of military police personnel should be reassessed at all levels with a view to improving investigative skills;

b. the employment of military police personnel should allow them to acquire and maintain acceptable Standards of expertise to investigate serious matters;

c. investigators, officers and non-commissioned members, should receive investigation and management training commensurate with their experience and responsibilities;

d. investigators in the military police should be given the opportunity to gain practical investigative experience and expertise through an exchange and/or secondment programme with other police forces.

13. We recommend that the present Special Investigation Unit of the military police be merged with the National Investigation Service to provide specialized and professional investigative services to the Canadian Forces on a national and international basis.

14. We recommend that the National Investigation Service of the military police be reorganized and tasked on the following basis:

a. it would operate under direct command and control of the Director General Security and Military Police;

b. it would operate independently of the chain of command;

c. its investigative services would be initiated with respect to all service offences of a serious or sensitive nature, or offences requiring complex or specialized investigations;

d. its investigators would have the authority to lay charges as a consequence of their investigations;

e. it would operate in cooperation with base/wing units of the military police and with other supporting units for logistical and administrative support;

f. review and oversight of its operations would be the responsibility of the Vice Chief of the Defence Staff facilitated by an annual report from the Director General Security and Military Police.

15. We recommend that all security clearance services required by the Canadian Forces be provided separately from service offence investigations and, if necessary, they be contracted to appropriate agencies such as the Canadian Security Intelligence Service.

16. We recommend that detention of up to thirty days be retained as a possible punishment for offences in respect of which a member has elected to be tried by summary trial.

17. We recommend that, whenever an election is given to an accused to be tried by court martial rather than summary trial, the accused be afforded a right to consult with legal counsel to ensure that the election is made on the basis of full and complete information and that the election be set out in writing.

18. We recommend that, upon a Canadian Forces member being sentenced to detention following a summary trial, the member's rank and salary be reduced to that of a private during the period of detention, but that both the rank and salary be reinstated to original levels upon completion of the sentence.

19. We recommend that, whenever reduction in rank is awarded as a punishment following a summary trial, the reduction be limited to one rank below that of the accused at the commencement of the trial.

20. We recommend removal of the requirement for punishment warrants in respect of certain punishments that a commanding officer may impose at a summary trial.

21. We recommend that the powers of punishment of a delegated officer be increased to include a fine of up to twenty-five percent of the monthly pay of the accused.

22. We recommend that the punishment of confinement to ship or barracks be limited to master corporals and below.

23. We recommend that increased training and education be introduced for all commanding and delegated officers to ensure that they are knowledgeable about their roles in the military justice system and competent to perform them. But for exceptional circumstances, those officers should not be permitted to preside at a summary trial unless certified to do so by the Judge Advocate General.

24. We recommend that sufficient legal training and simple work instruments be provided to all

officers and non-commissioned members who may be called upon to perform the role of assisting officer so that they will be in a position to provide adequate assistance to the accused.

25. We recommend that an officer be prohibited from presiding at a summary trial of a person charged with a service offence if the officer has been involved in the investigation or the laying of the charge.

26. We recommend that uniform records of summary trials be prepared and publicized on a regular basis throughout the Canadian Forces.

27. We recommend that the Office of the Chief Military Trial Judge be organized as an independent unit of the Canadian Forces and that the role and responsibilities of the Chief Military Trial Judge be set out in the *National Defence Act.*

28. We recommend that the sentencing function at a court martial be performed by the judge presiding at the court martial.

29. We recommend that non-commissioned members of the rank of warrant officer and above be eligible to serve on Disciplinary and General Courts Martial, provided that the non-commissioned member is equal or senior in rank to the accused.

30. We recommend that the *National Defence Act* be amended to remove the death penalty from the scale of punishments.

31. We recommend that the *National Defence Act* be amended to remove the three-year limitation period in respect of service offences and to provide that an accused tried by courts martial has the benefit of any limitation period applicable to a civil offence incorporated in the Code of Service Discipline.

32. We recommend that the *National Defence Act* be amended to prescribe a one-year limitation period for any offence tried by way of summary trial.

33. We recommend that, in all cases where an accused has elected to be tried by summary trial, the accused, if convicted, have the right to request that the appropriateness of the conviction and/or sentence be reviewed by the next level of command.

34. We recommend that the *National Defence Act* be amended to repeal the sections that provide for a review of the proceedings of a court martial by the Judge Advocate General where the appeal period has expired, and no appeal has been made.

35. We recommend that an independent office of complaint review and system oversight, such as a military ombudsman, be established within the Canadian Forces, and that it report directly to the Minister of National Defence.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Rôle des Forces canadiennes

Depuis la fin de la guerre froide, le Canada n'est exposé à aucune menace militaire directe ou immédiate. Mais le monde demeure tout de même complexe et n'est pas sans danger. La voie tracée par notre gouvernement dans le Livre blanc de 1994 pour relever ces défis est la bonne. Par conséquent, il est essentiel que le gouvernement fasse ce qui suit :

1. Maintenir le cap établi dans le Livre blanc sur la défense de 1994.

2. Confirmer des effectifs de 60 000 membres de la Force régulière et de 30 000 membres de la Première Réserve.

3. Fournir aux Forces canadiennes des niveaux de financement stables et prévisibles.

Discipline militaire

Le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et sur les services d'enquête de la police militaire a remis son rapport final au Ministre le 14 mars 1997. Nous ferons ce qui suit :

4. Mettre en oeuvre sans délai toutes les recommandations du Groupe consultatif spécial n'exigeant que la mise à jour des règlements et d'autres documents administratifs.[15]

5. Déposer au prochain parlement des modifications à la *Loi sur la défense nationale* pour permettre la mise en oeuvre de toutes les autres recommandations du Groupe consultatif spécial.

Dans le système actuel, le Ministre est celui qui prend la décision finale dans la procédure de règlement des griefs pour les Forces. Cela n'est pas jugé approprié. De plus, le système est trop lent et doit être plus souple. Par conséquent, nous ferons ce qui suit :

6. Demander une modification de la *Loi sur la défense nationale* pour créer une commission d'examen indépendante à qui incombera la décision finale lors du processus de règlement des griefs et pour rationaliser la procédure.

7. Veiller à ce que toutes les améliorations qui peuvent être apportées à la procédure de règlement des griefs sans modifier la *Loi sur la défense nationale* soient apportées

immédiatement.

Il est également essentiel que les militaires, tout comme les civils, aient accès à quelqu'un, à l'extérieur des hiérarchies ministérielle et militaire normales, qui pourra les aider en cas de problèmes personnels ou de plaintes liés au travail qui, à leur avis, ne peuvent être réglés par les voies habituelles. À cette fin, nous ferons ce qui suit :

8. Établir, avant la fin de l'année, un bureau de l'Ombudsman en dehors de la chaîne de commandement, sous l'autorité du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre. L'Ombudsman informera, conseillera et guidera tous les membres du personnel, militaires ou civils, qui ont besoin d'aide ou qui estiment avoir été traités injustement.

Ce bureau de l'Ombudsman n'est pas une solution de rechange à la recommandation du Groupe consultatif spécial voulant que l'on établisse un Bureau d'examen et de contrôle chargé de surveiller le fonctionnement du système de justice militaire et les enquêtes menées par la police militaire, lequel Bureau relèverait du Ministre. Cette dernière mesure sera aussi prise.

Table des matières

Valeurs et éthique

Le Chef d'état-major de la Défense par intérim a convoqué un groupe de travail représentatif des Forces canadiennes, pour ce qui est du nombre de femmes et d'hommes qui les composent, chargé de produire un document dans lequel est définie l'éthique des FC, c'est-à-dire l'esprit et les principes qui les animent. En se fondant sur ce document, le Chef d'état-major de la Défense par intérim devra:

9. Produire, d'ici le 1er juin, un énoncé officiel des valeurs et des convictions à intégrer dans tous les programmes de recrutement et d'instruction, les activités de perfectionnement professionnel et les exercices d'évaluation du rendement des membres des FC à tous les niveaux.

Table des matières

Leadership militaire

Afin d'améliorer le perfectionnement professionnel des officiers et d'inculquer une éthique propre aux FC, nous allons:

10. Modifier les politiques, à compter de 1997, de façon à exiger un diplôme universitaire pour l'obtention d'une commission d'officier, à la seule exception des militaires sortis du rang.

11. Entreprendre cette année un examen du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des méthodes d'enseignement afin d'en vérifier la pertinence, étant donné que pratiquement tous les officiers détiendront à l'avenir un diplôme universitaire.

12. Entreprendre immédiatement un examen approfondi du programme de premier cycle du Collège militaire royal. Cela garantira que chaque diplômé recevra une formation offrant une base solide en sciences et en sciences humaines tout en mettant un accent particulier sur le développement des valeurs, de l'éthique et des qualités de chef dont les officiers ont besoin pour assumer leurs responsabilités et servir leurs pays.

13. Accroître le nombre de professeurs militaires au Collège militaire royal. Les élèves-officiers auront ainsi de meilleurs contacts avec des officiers chevronnés tout au long de l'année scolaire, et l'importance de l'éducation permanente et des études supérieures sera mise en valeur.

14. Intensifier les programmes actuels de coopération entre le Collège militaire royal et les établissements civils d'enseignement supérieur, de manière à permettre une plus grande interaction des élèves-officiers et de leurs homologues civils. On aura recours au télé-apprentissage et aux techniques vidéo pour faciliter les échanges.

15. Veiller à ce que le Conseil d'administration, qui témoignera d'un équilibre pour ce qui est de la représentation géographique et de celle des femmes et des hommes, fournisse une meilleure orientation au Collège militaire royal.

16. Rétablir, dans le cas des étudiants inscrits dans des universités civiles, en vertu du Programme de formation (Officiers de la Force régulière), l'affiliation obligatoire auprès d'établissements militaires se trouvant dans la région de leur université afin qu'ils bénéficient tout au long de l'année scolaire d'une instruction régulière de contacts avec les militaires.

17. Réviser et développer le programme d'études du Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne, afin de renforcer la connaissance des opérations au niveau tactique et d'améliorer la compréhension de la profession militaire, y compris le patrimoine et les principes de l'armée de terre, l'éthique et la prise de décisions. Le premier cours sera donné à l'été 1997.

18. Revoir le programme d'études du Collège d'état-major et commandement des Forces canadiennes afin de veiller à mettre un accent approprié sur les opérations dans le contexte du conflit entre le maintien de la paix traditionnel et la guerre totale, sur l'éthique au XXIe siècle, sur le leadership et sur la gestion. La qualité de l'enseignement universitaire sera aussi examinée.

19. Offrir à compter de 1998 un cours de trois mois visant à préparer les officiers du niveau de colonel/capitaine (M) à leurs responsabilités de chefs supérieur; on insistera sur la "concertation", le leadership au niveau supérieur et l'éthique.

20. Offrir à compter de 1999 un cours de six mois, davantage axé sur la stratégie, aux officiers destinés au grade de général ou détenant déjà ce grade ou l'équivalent dans la Marine; ce cours portera principalement sur le leadership pour le cadre de direction, les opérations stratégiques et la gestion des ressources.

Pour améliorer le perfectionnement des militaires du rang, nous allons :

21. Donner suite, plus tard au cours de l'année, aux recommandations que présentera le Conseil de perfectionnement professionnel des militaires du rang, nouvellement créé et présidé par l'adjudant-chef des Forces canadiennes, relativement aux besoins en formation des militaires du rang des Forces canadiennes.

22. Faire passer la durée de l'instruction élémentaire de huit à dix semaines, à partir de janvier 1998, de sorte que les nouvelles recrues comprennent mieux l'éthique, les responsabilités, les traditions et les valeurs auxquelles elles doivent souscrire et qu'elles doivent défendre en tant que Canadiens portant l'uniforme.

L'efficacité du leadership des Forces canadiennes dépend de la promotion et de la sélection des personnes les plus compétentes pour les postes de responsabilité et de commandement. En outre, les conditions de service doivent permettre aux Forces de déterminer les personnes dont le rendement est inadéquat. Par conséquent, nous allons :

23. Examiner de plus près le rendement de tous les militaires à la fin de leur première période d'engagement - six ans pour les militaires de rang, neuf ans pour les officiers - et déterminer s'il y a lieu de renouveler ou non leur contrat.

Un nouveau système d'évaluation du personnel sera mis en application au cours de l'année. Nous allons :

24. Éclaircir, d'ici le 30 août 1997, les exigences en matière d'expérience, d'éducation et d'instruction pour la promotion à divers niveaux de grade, dans les différents groupes professionnels militaires.

25. Établir une nette distinction entre les évaluations du rendement réel au travail et l'évaluation des aptitudes à une promotion. Ainsi, un rapport équitable sera produit pour ceux qui font bien leur travail, mais qui ont peu d'aptitudes ou qui n'aspirent pas à une promotion.

26. Imposer un contrôle plus rigoureux de la qualité des évaluations du personnel et de

leur présentation dans les délais prescits.

27. Rétablir dès maintenant la pratique qui consistait à inclure dans le conseil de promotion des représentants d'autres groupes professionels militaires et des services, afin d'accroître l'objectivité.

28. Créer, à partir de cette année, des conseils de promotion au mérite officiels pour la promotion au grade de major-général/contre-amiral et de lieutenant-général/vice-amiral. Ces conseils comprendront chacun, pour la première fois, un haut fonctionnnaire de l'extérieur du ministère de la Défense nationale.

29. Commencer à appliquer cette année une politique suivant laquelle, à l'avenir, tous les généraux et les amiraux comptant 27 ans de service ou plus auront un contrat à durée fixe d'environ trois ans. À l'expiration de ce contrat, on leur offrira soit de signer un autre contrat de durée déterminée, avec ou sans promotion, soit de prendre leur retraite des Forces canadiennes.

Comme il est nécessaire de choisir «la bonne personne pour le bon travail», il faut disposer d'un processus garantissant que tous les officiers sélectionnés pour des postes de commandement et que tous les militaires du rang choisis pour des postes de leadership ont la possibilité de faire les études, de recevoir l'instruction et d'acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour assumer ces responsabilités. Faisant fond sur les mesures déjà prises, nous allons :

30. Mettre en place, à l'échelle des Forces canadiennes, un processus de sélection officiel afin de garantir que seules les personnes les plus compétentes sont choisies pour occuper des postes de commandement et de chefs supérieurs.

1. **Officialiser la formation préalable à l'exercice du commandement dans tous les services afin de garantir que les connaissances des candidats éventuels sont à jour dans des domaines comme le droit militaire, les droits de la personne, les affaires publiques, les responsabilités juridiques, la gestion des ressources, l'équité en matière d'emploi et l'éthique.**

Table des matières

Structure du commandement et structure des grades

On a beaucoup fait au cours des trois dernières années pour rationaliser la structure militaire de commandement et de contrôle. Ce processus de rationalisation se poursuit. Le nombre des quartiers généraux diminue et le nombre de généraux et d'amiraux a été considérablement réduit. La structure du commandement peut être allégée encore davantage, et nous allons :

32. Apporter d'autres changements organisationnels d'ici à 1998 afin de réduire encore

davantage le nombre de généraux et d'amiraux, qui se situera à moins de 65.

Des plans ont également été établis en vue de remanier la structure du commandement de l'armée de terre. Surtout, nous allons :

33. Ramener le grade des commandants des Secteurs de la Force terrestre à brigadier-général, et celui des commandants des groupes-brigades à colonel.

Des observateurs ont proposé d'éliminer certains grades d'officiers et de militaires du rang. Les données comparatives montrent que la structure des grades des Forces canadiennes est pratiquement identique à celle des forces armées de la plupart des pays occidentaux. Ce n'est pas un accident, cela découle de la nécessité d'avoir une chaîne de commandement logique pour les opérations militaires. Néanmoins, les Forces canadiennes vont :

34. Entreprendre une étude sur l'inflation des grades, afin d'améliorer le rapport officiers/militaires du rang et le rapport sous-officiers supérieurs/militaires du rang.

35. Revoir le système d'établissement de la solde et des indemnités, afin de garantir une rémunération liée équitablement au niveau de compétence et de connaissance, plutôt qu'au grade seulement.

Le système régimentaire est un système organisationnel conçu pour développer et maintenir la cohésion, l'esprit d'équipe et le bon moral qui sont essentiels pour les opérations de combat. Sa principale faiblesse consiste à engendrer des rivalités malsaines entre les régiments et une loyauté souvent exagérée envers le régiment, au détriment de la loyauté envers les Forces canadiennes en général. Afin de remédier à ce problème, les Forces canadiennes vont :

36. Veiller à ce que tous les membres de l'armée de terre comprennent bien la relation entre la loyauté envers le régiment et la nécessaire loyauté envers l'ensemble des Forces canadiennes.

37. Mettre fin à l'affiliation à un régiment au-delà du grade de lieutenant-colonel.

1. **Éliminer toute affiliation à un régiment pour les écoles de combat de l'armée de terre.**

Table des matières

Missions opérationnelles

Les leçons apprises dans le Golfe, en Somalie et en Bosnie ont démontré qu'il fallait modifier énormément la formation. En outre, les impératifs d'une forte demande opérationnelle ont entraîné de nombreux changements dans la façon dont les

contingents des Forces canadiennes sont préparés, employés et soutenus. Pour compléter les initiatives déjà en cours, nous allons :

39. Mettre en oeuvre un Plan national d'entraînement interarmées, cette année, pour améliorer et multiplier les exercices interarmées des forces terrestres, maritimes et aériennes.

40. Consacrer plus de ressources à l'entraînement à un niveau supérieur à l'unité (groupement tactique, escadron aérien, groupe opérationnel naval), et mettre davantage l'accent sur les opérations interarmées et interalliées.

41. Publier bientôt une instruction applicable à l'ensemble des Forces canadiennes afin d'améliorer la formation au traitement des détenus et prisonniers de guerre, aux interrogatoires et à la conduite après la capture.

42. Mettre davantage l'accent sur la formation dans le domaine du droit de la guerre et des règles d'engagement, à l'intention de tous les officiers, dans le cadre du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des examens qui s'y rattachent, ainsi que dans les collèges d'étatmajor et les établissements d'enseignement des trois armées.

Même si la consommation abusive d'alcool a joué un rôle important dans bon nombre des incidents survenus au cours des dernières années, et qu'elle est souvent un indice de la faiblesse du leadership, l'interdiction totale de l'alcool serait injuste, car la majorité de nos militaires a eu une conduite digne. À la lumière de cette réalité, les Forces canadiennes vont :

43. Restreindre les endroits et les heures de consommation d'alcool ainsi que les quantités autorisées.

44. Prévoir des périodes d'abstinence totale durant les situations d'urgence ou en période d'opérations concentrées.

1. **Exiger que les commandants de contingent fassent approuver par le quartier général national la politique proposée relativement à la consommation d'alcool au théâtre, avant le déploiement, de sorte que des normes similaires soient appliquées à des missions comparables.**

Table des matières

Conditions de service

Les «problèmes et les besoins des gens» dans les Forces armées ont un impact direct sur l'efficacité opérationnelle et le maintien de celleci. Le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants a entrepris une étude sur la

qualité de la vie militaire, et il devrait présenter son rapport plus tard cette année. Entre-temps, il faut absolument faire davantage pour ceux qui sont blessés durant le service. En conséquence, le Ministère et les Forces canadiennes vont :

46. Établir, le 1er avril 1997, un Groupe consultatif d'information sur les allocations d'invalidité qui fournira des renseignements et de l'aide aux membres des Forces canadiennes qui sont libérés ou sur le point de l'être en raison d'une invalidité.

47. Mettre en place, à l'été de 1997, un programme grâce auquel le personnel militaire blessé durant une période de service spécial (comme les missions de l'ONU) se verra accorder une priorité d'emploi au sein de la fonction publique du Canada.

Il est également urgent d'augmenter les salaires des militaires pour qu'ils rattrapent ceux des employés de la fonction publique. Une première mesure a été prise en avril dernier pour corriger cette situation, alors que les militaires du rang ont eu droit à un redressement de solde de 2,2 %. Nous allons :

1. **Accorder, en avril 1997, un autre redressement de solde à tout le personnel des Forces canadiennes. Des détails seront communiqués sous peu.**

Table des matières

Quartier général civilo-militaire intégré

De nombreux Canadiens qui commentent les activités de défense estiment que la structure civilomilitaire intégrée actuelle empêche le Chef d'état-major de la Défense de présenter des avis militaires non filtrés au gouvernement. Cela est inexact. Le Chef d'état-major de la Défense a librement accès au Ministre et, lorsque cela s'avère nécessaire, au Premier ministre. De plus, il assiste aux réunions du Cabinet sur l'invitation du Premier ministre chaque fois que d'importantes questions militaires sont discutées. La conduite des opérations militaires est assurée exclusivement par l'entremise de la chaîne de commandement militaire. Cela vaut la peine de souligner ce fait. Par conséquent, nous allons :

49. Veiller à ce que les avis militaires donnés au Ministre et au Cabinet soient clairement identifiés comme tels à l'avenir dans tous les documents appropriés.

Il y a énormément de malentendus et de désinformation au sujet du fonctionnement du Quartier général de la Défense nationale. Même si le Quartier général est intégré, certaines fonctions relèvent principalement du Sous-ministre, et d'autres relèvent surtout du Chef d'état-major de la Défense. Quelques fonctions incombent également au Sous-ministre et au Chef d'état-major. Les cadres supérieurs rendent compte de leurs activités au Sous-ministre ou au Chef d'état-major, ou aux deux, suivant les fonctions qu'ils exercent. Pour que les chaînes de responsabilité soient claires dans l'esprit de tous, nous allons :

50. Clarifier la responsabilité des cadres supérieurs devant le Sous-ministre et le Chef d'étatmajor de la Défense suivant les chaînes de responsabilités principales.

51. Diffuser un document d'orientation intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes* pour aider notre personnel militaire et notre personnel civil à mieux comprendre comment sont exercées les activités de la Défense nationale, ainsi que les rôles qui leur sont confiés.

52. Mettre fin à la pratique voulant que le Sousministre et le Chef d'étatmajor de la Défense signent tous les deux les notes de service, sauf dans les cas où les documents portent sur des questions à l'égard desquelles ils ont clairement une responsabilité égale.

53. Apporter des changements appropriés à la réglementation établie en vertu de la *Loi sur la défense nationale* pour assurer une harmonisation complète avec d'autres lois sur la gestion des organismes publics.

La répartition plus claire des responsabilités entre le Sousministre et le Chef d'état-major de la Défense ne réduira aucunement la nécessité d'une coopération étroite entre le personnel militaire et le personnel civil. Pour favoriser et renforcer la confiance et le respect mutuels du personnel militaire et des employés civils, et accroître l'efficacité de l'Équipe de la Défense, nous allons :

54. Veiller à ce que la nature et le fonctionnement d'un quartier général intégré soient traités dans le cadre de tous les cours de gestion et expliqués pleinement dans les communications internes.

55. Intégrer aux cours destinés aux officiers supérieurs des Forces canadiennes un élément qui visera spécifiquement à leur enseigner comment être efficaces dans un quartier général civilomilitaire intégré.

1. **Faire en sorte que les officiers ayant les aptitudes nécessaires pour gravir les échelons supérieurs se familiarisent suffisamment avec le quartier général national intégré au début de leur carrière.**

Table des matières

Informer les Canadiens

Un Canadien informé est le meilleur allié possible des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Les Forces canadiennes ne peuvent s'attendre à recevoir l'appui du public si les contribuables ne sont pas informés. Sans le soutien du public, les Forces canadiennes auraient de la difficulté à acquérir les ressources nécessaires à l'exécution de leur mission. Il est légitime que certaines questions de

défense et de sécurité nationale soient tenues secrètes, mais les militaires doivent déployer des efforts particuliers pour faire preuve de transparence dans leurs rapports avec les Canadiens. Pour accroître la transparence, l'échange, l'accessibilité et l'exactitude, le Ministère et les Forces canadiennes vont :

57. Établir une politique de communication et d'affaires publiques pour veiller à ce que les principes visés soient intégrés aux opérations quotidiennes du Ministère et des Forces canadiennes au moyen d'initiatives comme des programmes à l'intention des communautés et des médias.

58. Accroître la visibilité des Forces canadiennes auprès du public en améliorant la qualité du matériel de communications, en réorganisant le site Internet du Ministère et en établissant un programme complet et coordonné d'information et d'éducation du public.

59. Présenter une image claire et exacte des Forces canadiennes qui servira de fondement à une campagne de recrutement mettant l'accent sur les défis propres à la vie dans les forces armées.

Dans le cadre de leur engagement à l'égard d'une plus grande transparence, le Ministère et les Forces canadiennes doivent se conformer, sans équivoque et de façon dynamique, à la lettre et à l'esprit de la législation concernant l'accès à l'information et à toutes les autres lois applicables. À cette fin, nous allons :

60. Traiter les demandes d'accès à l'information plus rapidement. Le personnel dans ce secteur a augmenté de 30 pour 100 en 19951996 pour faire face à la charge de travail accrue, les ressources consacrées à cette activité ont encore augmenté de 8 pour 100 en 19961997 et feront l'objet d'une hausse supplémentaire de 12 pour 100 en 19971998.

61. Établir une salle de lecture où pourront être consultés sur support électronique des documents divulgués en réponse à des demandes d'accès à l'information et veiller à ce que le site Internet du Ministère comprenne une liste des documents divulgués.

62. Réviser les règles militaires et diffuser d'ici à la fin de l'année un document qui clarifie les procédures qui permettent d'assurer des communications transparentes et efficaces avec le public.

Les analystes de la sécurité et de la défense fournissent au Ministère et aux Forces canadiennes de précieux conseils d'orientation stratégique. Ils contribuent aussi de façon essentielle à l'établissement de liens solides avec l'ensemble des Canadiens. Pour favoriser des débats intellectuels parmi les professionnels des forces armées, les fonctionnaires, les chercheurs, les universitaires, les étudiants et les Canadiens en général, le Ministère et les Forces canadiennes prendront la mesure suivante :

63. Créer une revue militaire financée par le Ministère, basée au Collège militaire royal et disposant de son propre comité de rédaction. Les articles seront rédigés par des spécialistes militaires et civils et porteront sur un vaste éventail de sujets liés à la sécurité et à la défense du Canada.

Le Parlement joue un rôle central quand il s'agit de favoriser la tenue d'un débat public éclairé sur les questions de défense. Au cours de son mandat, le gouvernement actuel a accru ce rôle de façon notable. Nous devons :

64. Continuer de déployer des efforts pour accroître le rôle du Parlement et de ses comités à l'égard de l'examen des questions de sécurité et, de façon plus particulière, veiller à ce que le Ministère et les Forces canadiennes se montrent encore plus attentifs au besoin des parlementaires d'être informés en temps opportun.

1. **Faire en sorte que le Chef d'état-major de la Défense présente une fois par an un rapport sur l'état des Forces canadiennes au Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants, au nom du ministre de la Défense nationale.**

Table des matières

RECOMMANDATIONS DU GROUPE CONSULTATIF SP&EACUTE;CIAL SUR LA JUSTICE MILITAIRE ET LES SERVICES D'ENQU&ECIRC;TE DE LA POLICE MILITAIRE

En janvier 1997, le ministre de la Défense nationale a créé le Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire. Le rapport du Groupe consultatif spécial, présenté au Ministre le 14 mars 1997, tient compte des vues et des suggestions de ceux qui ont témoigné aux audiences publiques, et en particulier, des nombreux membres des Forces canadiennes qui ont dit espérer que le système de justice militaire s'améliorera.

Dans le cadre de ses délibérations, le Groupe consultatif spécial a été fort impressionné des hauts niveaux de compétence, d'intégrité et de dévouement existant dans les Forces armées canadiennes. Par conséquent, il est convaincu que le système de justice militaire et l'organisation militaire dans son ensemble continueront à servir le Canada avec distinction comme ils l'ont toujours fait.

L'ensemble des réformes proposées dans le rapport du Groupe consultatif spécial constituent des ajustements significatifs au système de justice militaire, y compris les enquêtes de la police militaire. Selon lui, les facteurs clés qui permettront de restaurer la confiance dans le système de justice militaire sont une transparence accrue, la reddition de comptes et l'application uniforme de la justice à tous les grades. Ces améliorations doivent être réalisées d'une façon qui soit conforme à un élément

indispensable de toute organisation militaire efficace : une discipline à toute épreuve.

Les recommandations du Groupe consultatif spécial sont les suivantes :

1. Nous recommandons que soit maintenu pour les Forces canadiennes un système de justice militaire distinct, compatible avec la primauté du droit, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*, sous réserve des innovations et des changements recommandés dans ce rapport.

2. Nous recommandons que le Code de discipline militaire existant continue d'être administré principalement par la chaîne de commandement, en temps de conflit et en temps de paix, au Canada et à l'étranger, sous réserve des innovations et des changements recommandés dans ce rapport.

3. Nous recommandons qu'il soit déclaré, en tant que principe fondamental du système militaire du Canada, que chaque personne assujettie au Code de discipline militaire a droit à son application de façon égale et uniforme, sans égard à son grade.

4. Nous recommandons que le Code de discipline militaire actuel soit réédicté en tant que loi fédérale à part entière.

5. Nous recommandons que les principales responsabilités du Jugeavocat général soient précisées dans la *Loi sur la défense nationale* et que, sans limiter le caractère général de ces responsabilités, les dispositions suivantes y soient incluses :

a. le rôle du Jugeavocat général comme conseiller juridique du ministre de la Défense nationale, le Ministère et les Forces canadiennes;

b. le rôle du Jugeavocat général comme surveillant et superviseur de l'administration du système de justice militaire à l'échelle des Forces canadiennes;

c. le rôle du Jugeavocat général dans l'exercice de ses fonctions distinctes relatives à la défense, à la poursuite et aux aspects judiciaires;

d. le devoir de présenter un rapport annuel au ministre de la Défense nationale et au Chef d'étatmajor de la Défense sur l'efficacité globale du système de justice militaire dans les Forces canadiennes.

6. Nous recommandons que le rapport annuel du Jugeavocat général au ministre de la Défense nationale et au Chef d'étatmajor de la Défense soit diffusé au grand public.

7. Nous recommandons que, chaque fois qu'un membre des Forces canadiennes a droit à une consultation juridique conformément au Code de discipline militaire, le Jugeavocat général lui fournisse ce service d'une façon qui soit indépendante des rôles du Jugeavocat général en matière judiciaire et de poursuite.

8. Nous recommandons que le Jugeavocat général nomme un Directeur des poursuites indépendant qui relèverait du Jugeavocat général.

9. Nous recommandons que le commandement et le contrôle de la police militaire nécessaires au soutien opérationnel des commandants continue de relever de leur commandement respectif, que les ressources de la police militaire associées à la prestation de données du renseignement et de contreingérence soient placées sous le commandement du Directeur général Renseignement, et que toutes les autres ressources de la police militaire relèvent du commandement et du contrôle du Directeur général Sécurité et police militaire.

10. Nous recommandons que l'on confirme et élargisse le rôle du Directeur général Sécurité et police militaire, comme il suit :

a. qu'il ait la responsabilité première de toutes les normes de sélection et de recrutement applicables à la police militaire;

b. qu'il ait la responsabilité première de toutes les normes d'instruction de la police militaire;

c. qu'il assume la responsabilité directe de la coopération avec la GRC et d'autres forces policières en développant le service national d'enquête;

d. qu'il assume la responsabilité directe d'examiner toutes les fonctions de la police militaire des Forces canadiennes;

e. qu'il relève directement du Vicechef d'étatmajor de la Défense (VCEMD).

11. Nous recommandons que les responsabilités maintenant assignées au Directeur général Sécurité et police militaire soient confiées au titulaire d'un nouveau poste appelé le Grand prévôt des Forces canadiennes.

12. Nous recommandons la mise en place d'un processus global d'instruction visant à améliorer les capacités d'enquête de la police militaire, y compris les dispositions suivantes :

a. l'instruction du personnel de la police militaire devrait être réévaluée à tous les niveaux, dans l'intention d'améliorer les compétences en matière d'enquête;

b. l'emploi de la police militaire devrait permettre à ses membres d'acquérir et de maintenir des normes de compétences acceptables leur permettant d'enquêter sur des affaires sérieuses;

c. les enquêteurs, officiers et militaires du rang, devraient recevoir une formation sur

les enquêtes et la gestion qui soit appropriée à leur expérience et à leurs responsabilités;

d. les enquêteurs de la police militaire devraient avoir l'occasion d'acquérir une expérience pratique et des compétences en matière d'enquête dans le cadre d'un programme d'échanges et/ou de détachements auprès d'autres forces policières.

13. Nous recommandons une fusion de l'Unité des enquêtes spéciales (UES) de la police militaire et du Service national d'enquête (SNE) en vue de fournir, à une échelle nationale et internationale, des services d'enquête spécialisés et professionnels aux Forces canadiennes.

14. Nous recommandons que le Service national d'enquête de la police militaire soit réorganisé en fonction des facteurs suivants :

a. il se trouverait sous le commandement et le contrôle directs du Directeur général Sécurité et police militaire;

b. il fonctionnerait de façon indépendante par rapport à la chaîne de commandement;

c. on aurait recours à ses services d'enquête pour les infractions d'ordre militaire de nature grave ou délicate, ou pour les infractions qui nécessiteraient des enquêtes complexes ou spécialisées;

d. ses enquêteurs auraient le pouvoir de déposer des accusations à la suite de leurs enquêtes;

e. il oeuvrerait en collaboration avec les unités de la police militaire des bases/escadres et avec d'autres unités d'appui pour ce qui est du soutien logistique et administratif;

f. le Vice-chef d'état-major de la Défense serait responsable de l'examen et la supervision de ses opérations, et recevrait à cette fin un rapport annuel du Directeur général - Sécurité et police militaire.

15. Nous recommandons que tous les services liés aux attestations de sécurité requises par les Forces canadiennes soient fournis séparément des services d'enquêtes sur les infractions d'ordre militaire et, si nécessaire, qu'ils soient transférés à des organismes appropriés tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

16. Nous recommandons que l'on maintienne la détention pour une période maximale de trente (30) jours comme punition que l'on peut imposer en tant que suite aux infractions à l'égard desquelles un militaire a choisi d'être jugé sommairement.

17. Nous recommandons que, chaque fois que l'on donne à un accusé le choix d'être jugé devant une cour martiale plutôt que par voie sommaire, l'accusé se voie accorder

le droit de consulter un conseiller juridique pour que sa décision soit prise en toute connaissance de cause, et que ce choix soit consigné par écrit.

18. Nous recommandons que, dès qu'un membre des Forces canadiennes est condamné à la détention en tant que suite à un procès par voie sommaire, le grade et la solde de ce militaire soient réduits à ceux du soldat pendant la durée de la détention, mais que son grade et sa solde soient rétablis à leurs niveaux d'origine à l'expiration de la sentence.

19. Nous recommandons que, chaque fois que l'on impose la réduction de grade comme punition découlant d'un procès par voie sommaire, cette réduction soit limitée au grade immédiatement inférieur à celui de l'accusé en date du début du procès.

20. Nous recommandons que soit supprimée l'obligation de présenter des mandats de punition à l'égard de certaines peines qu'un commandant peut imposer durant un procès sommaire.

21. Nous recommandons que les pouvoirs de punition de l'officier délégué soient élargis de façon à inclure une amende allant qu'à vingt-cinq pour cent (25 p. 100) de la solde mensuelle de l'accusé.

22. Nous recommandons que la punition de la consigne au navire ou au quartier soit réservée aux caporauxchefs et aux titulaires des grades inférieurs.

23. Nous recommandons que l'on augmente la formation offerte à tous les commandants et officiers délégués, afin de garantir que ceuxci connaissent leurs rôles dans le système de justice militaire et qu'ils soient compétents pour les exercer. Sauf en cas d'exception, ces officiers ne devraient pas être autorisés à présider des procès par voie sommaire à moins d'avoir reçu la qualification nécessaire du Jugeavocat général.

24. Nous recommandons qu'une formation juridique suffisante et que des instruments de travail simples soient offerts à tous les officiers et militaires du rang qui pourraient être appelés à exercer le rôle d'officier délégué, pour qu'ils soient en mesure de prêter une assistance adéquate à l'accusé.

25. Nous recommandons qu'il soit interdit à un officier de présider le procès par voie sommaire d'une personne accusée d'une infraction d'ordre militaire si cet officier a participé à l'enquête ou au dépôt de l'accusation.

26. Nous recommandons que les procès par voie sommaire fassent l'objet de comptes rendus uniformes et que ceuxci soient diffusés à intervalles réguliers au sein des Forces canadiennes.

27. Nous recommandons qu'un Bureau du juge militaire en chef soit constitué à titre d'unité indépendante des Forces canadiennes et que la *Loi sur la défense nationale* soit

modifiée à cette fin.

28. Nous recommandons que la fonction du prononcé de la sentence soit exercée par le juge qui préside la cour martiale.

29. Nous recommandons que les militaires du rang du grade d'adjudant ou d'un grade supérieur puissent être membres de cours martiales disciplinaires, à condition qu'ils détiennent un grade au moins égal ou supérieur à celui de l'accusé.

30. Nous recommandons de modifier la *Loi sur la défense nationale* en supprimant la «mort» de l'échelle des peines pouvant être infligées à l'égard d'infractions militaires.

31. Nous recommandons la modification de la *Loi sur la défense nationale* afin d'éliminer la prescription de trois ans concernant les infractions d'ordre militaire et de permettre aux personnes accusées faisant l'objet d'un procès en cour martiale de se prévaloir de toute prescription applicable à une infraction civile intégrée dans le Code de discipline militaire.

32. Nous recommandons la modification de la *Loi sur la défense nationale* pour qu'elle prévoie une prescription d'un an dans le cas de toute infraction faisant l'objet d'un procès par voie sommaire.

33. Nous recommandons que, dans tous les cas où il aura choisi d'être jugé par procès par voie sommaire, l'accusé puisse, s'il est trouvé coupable, demander au prochain niveau de commandement de revoir la pertinence de la condamnation et/ou de la sentence.

34. Nous recommandons l'abrogation des articles de la *Loi sur la défense nationale*, qui prévoient un réexamen des débats d'une cour martiale par le Jugeavocat général à l'expiration du délai d'appel si aucun appel n'a été interjeté.

1. **Nous recommandons qu'un bureau indépendant d'examen des plaintes et de contrôle du système, par exemple un ombudsman militaire, relevant directement du ministre de la Défense nationale, soit créé dans les Forces canadiennes.**

Précédant | Table des matières

Report to the Prime Minister on the Leadership and Management of the Canadian Forces

The Honourable M. Douglas Young, P.C., M.P.
Minister of National Defence
Minister of Veterans Affairs
25 March 1997

TABLE OF CONTENTS

Introduction

Role of the Canadian Forces

Military Discipline

Values and Ethics

Military Leadership
Training, Education and Professional Development
Promotion and Command Selection
Promotion Freeze

Command and Rank Structure
Officers and Senior Non-Commissioned Officers
The Regimental System

Operational Missions

Terms and Conditions of Service

The Integrated Civilian-Military Headquarters
Adapting to New Challenges

Informing Canadians

Conclusion

Executive Summary

Home | Search | Help | Français | Comments

© Minister of Public Works and Government Services Canada

National Defence Défense nationale

Canada

Introduction

Somalia, Bosnia, Cyprus, Croatia, the Golan Heights, the Sinai, Kuwait, Cambodia, Rwanda, Namibia, El Salvador.... The list goes on of countries and regions throughout the world that many of us would not be able to place on a map were it not for the fact that, over the last fifty years, the Canadian Forces have served there. Everywhere, they have helped to restore peace and relieve human misery - sometimes at the cost of their lives.

In recent years, unfortunately, this record of distinction and service has been marred by sad, disturbing and intolerable events. There has been but a handful of these highly objectionable incidents, but they have called into question the Canadian military, its leadership, its discipline, its command and management, and even its honour. The confidence of Canadians in the Forces has been shaken. To make matters worse, our response to these events has been less than adequate.

I announced last December 31st that I would conduct a thorough review of the Canadian Forces and report to you on how I propose to address these problems. This report is the result. I was helped in preparing it by the important contribution of four university professors as well as by many other experts and Canadians from many walks of life.

There are many crucial problems that have to be grappled with and the Canadian Forces have been slow to respond to such challenges. The military justice system and military police investigation services are glaring examples. Answering the questions raised about them was central to addressing the problems of the institution, and so I mandated a Special Advisory Group under the chairmanship of the former Chief Justice of the Supreme Court of Canada, the Right Honourable Brian Dickson, to undertake an in-depth analysis and propose reforms. The Advisory Group has submitted its report to me. I recommend that we implement its recommendations in full.

I also look forward to the report of the House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs whom I have asked to examine the social and economic challenges (i.e., "people needs") facing the members of the Canadian Forces and their families. The findings of the Senate Committee reviewing certain aspects of the Somalia mission will, I am sure, be valuable. The conclusions of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia will be tabled by the end of June, and I am confident that they will provide recommendations that will help us to further strengthen the institution.

Unprecedented public scrutiny, along with a series of intolerable occurrences involving a limited number of armed forces personnel should not be allowed to permanently tarnish a vital national institution. The Forces stand on guard for all Canadians, protecting our security interests and values and promoting international peace and stability. We depend on the men and women of the Forces to perform this essential mission in a competent, dedicated and ethical fashion and the vast majority do so with courage and professionalism.

The Canadian Forces and the Department of National Defence have been rocked by massive change. The global landscape bears no resemblance to that of ten years ago. The end of the Cold War has lifted the shadow of a nuclear Armageddon and also diminished the clarity of purpose and mission of the armed forces. The world has become a very unpredictable place. The Forces have deployed on numerous, more complex and, often, more dangerous missions than they had throughout the Cold War years, and these

operations have presented them with special challenges. This has placed great strains on our people, especially in the army.

Beyond this, like all Canadians, both as individuals and as members of the Canadian Forces, military men and women have had to contend with a harsh financial reality. Between 1994 and 1999, the defence budget will be reduced by 23 percent.

Canada's defence organization is entering the third year of a comprehensive five-year program to cut the number of personnel, downsize and reduce the number of headquarters, rationalize infrastructure and improve management practices and technology. It is the most ambitious renewal program in Canadian Government. At the same time, the Department and the Forces have modified many of their personnel policies and practices to reflect an ever-changing Canadian society and its values. As can be seen in the accompanying document detailing major changes already implemented or now in train in the Department and the Forces, their goal of creating a modern, cost-effective and efficient defence organization is in sight.

Canadian society is changing rapidly. Our social mosaic and mores continue to evolve. The establishment of a Canadian Charter of Rights and Freedoms has ushered in a new era with greater emphasis than ever being placed on individual and equal rights. I believe that the Forces have made progress in responding to these new international and domestic realities. Change in a huge organization, however, is not accomplished easily. It is an evolutionary process. Few would suggest that the Canadian Forces have taken all the necessary measures. Fewer still would suggest that the Forces cannot do better, but I have no doubt that they will rise to this challenge as they have to all others in the past. Not only *can* they do better, they *must* do better.

The Canadian Forces must continue to move forward, adapting to new circumstances and meeting new challenges. To help them prepare for the future, immediate action is required in a number of important areas. I am making specific recommendations bearing on military discipline; values and ethics; leadership; the command and rank structure; operational missions; terms and conditions of service; the national headquarters; relations with the Canadian public; and, of course, I unreservedly support the report of Mr. Justice Brian Dickson and his colleagues.

TABLE OF CONTENTS | NEXT

Role of the Canadian Forces

There is no direct or immediate military threat to Canada. The risk of a global conflict which could give rise to such a threat is very low. The 1994 Defence White Paper acknowledged this reality and the structure of the Canadian Forces has begun to change to reflect the new environment.

Yet, in spite of positive developments, the world remains complex and dangerous - witness the many conflicts and potential conflicts around the globe. Over the past few years, Canada has frequently been asked to send forces abroad to maintain or restore peace.

My view is that the choices made in the 1994 White Paper were correct, and we now have the balance of roles about right. First and foremost, Canada must be able to protect its own national territory and areas of jurisdiction should the need ever arise. This is a basic requirement of nationhood - we cannot make the defence of Canada and its interests the responsibility of others. Canada must maintain a prudent level of military capability to ensure peacetime sovereignty, security and surveillance over our territory, airspace and maritime approaches. Canadians face an increasing challenge from those who would take advantage of our long coastlines, vast territory and ocean areas to advance their illegal activities or exploit our resources to our detriment. This includes the illegal trade in narcotics and other contraband substances, predatory foreign fishing in our waters, the smuggling of illegal immigrants and potential or actual environmental threats. The Canadian Forces play a significant role in helping to counter such activities by supporting other Government departments and agencies in their areas of jurisdiction.

Canadians expect their military to assist in responding to natural and man-made disasters. Not only is the Minister of National Defence the Minister Responsible for Emergency Preparedness, but memoranda of understanding governing the coordination of resources in an emergency have been negotiated between the Department and other government agencies, thereby enabling the Department to make an immediate and effective contribution to disaster relief, as it did in the summer of 1996 in the Saguenay region of Quebec. The Forces also make a vital domestic contribution to the maintenance and operation of Canada's search-and-rescue capability, including air evacuations from isolated communities.

Beyond this, the Canadian Forces must be in a position to help civil authorities maintain peace, order and good government. In the course of Canadian history, provinces have on occasion called upon the armed forces to maintain or restore law and order where it was beyond the power of civil authorities to do so, as was the case at Oka in 1990. More recently, the Canadian Forces have also had to have the capability to assist civil authorities in countering acts of terrorism.

Canada must be able to defend North America in partnership with the United States. Our neighbour to the south cannot and will never allow the northern approaches to the continent to go undefended. It is Canada's responsibility, as well as in our national interest, to cooperate closely with our most important ally in structuring appropriate arrangements and drawing up plans for the defence of our portion of the hemisphere. The best known of these arrangements is the North American Aerospace Defence Agreement (NORAD) which has evolved over close to forty years to meet the challenges posed to North America by changing weapons systems. We train together and cooperate in land and sea operations. We also have defence production and defence development sharing agreements of great significance to our industry and trade.

Canada-US defence cooperation continues to serve this country's fundamental interests extremely well.

Thanks to this cooperation, Canadians enjoy a high level of military security; the Canadian Forces gain substantial training and operational experience; Canada's voice carries weight in Washington in areas that matter to our security interests; Canada obtains access to significant defence-related information which would not otherwise be available; and Canadian companies benefit from access to important technologies and the large US defence market.

As committed internationalists, Canadians highly value their tradition of support for peace, democracy and the rule of law in the world and, within the limits of our resources, wish to see it extended whenever we can help make a difference. Being a country dependent on trade, we also have a very practical national interest in a stable international environment and a global economy in which all can prosper. If Canada is to advance its policies and interests through multilateral means - whether in the UN or NATO or the G-7 - this requires that we be able to participate in a full range of multilateral operations from humanitarian relief in Zaire to coalitions of like-minded nations, as in the Gulf War. Were we to become unable or unwilling to make a suitable contribution to such international military operations, we should expect a corresponding loss of influence in the very councils where matters of vital importance to our own economic and security interests are decided.

Some of the strongest critics of our defence policy have argued that the Canadian Forces should specialize in Pearsonian peacekeeping to the exclusion of almost any other kind of operation. Conversely, others have argued that peacekeeping operations have such a corrosive impact on our military ethos and the ability of our forces to prosecute war-fighting missions that Canada must abandon this contribution to world peace and focus solely on preparing for war. I disagree with both points.

During the Cold War, the Canadian Forces prepared for essentially two types of operation: the sort of peacekeeping missions that are now called "traditional" - i.e. those which involve mainly interpositional and monitoring activities - and all-out war to reverse aggression against an ally. In the post-Cold War era traditional peacekeeping and allout war represent the least likely scenarios. On the one hand, traditional peacekeeping has given way to undertakings that are far more complex and present far more challenges and risks for our personnel. On the other, although the Gulf War demonstrated that inter-state war is by no means a thing of the past, current trends indicate that over the next decade it is likely to be rare. Therefore, it would make little sense to structure, equip and train the Canadian Forces only for traditional peacekeeping or only for war-fighting.

Opting for a constabulary force - that is, one equipped and trained for little more than police operations - would send a clear message that Canada is committed neither to our allies nor even to defending our own territory and values. It would also diminish the effectiveness of our peacekeepers themselves: experience has shown that the best peacekeepers are personnel who have been fully trained for combat operations. At the same time, for the Canadian Forces to prepare only for all-out war, and for the government to decide that our forces will not be used for peacekeeping operations in a period when neither Canada nor its allies face any foreseeable prospect of becoming engaged in a major war, would raise serious questions in the taxpayer's mind about defence spending.

The solution lies, I believe, between the extreme views. The Canadian Forces must be prepared for the full spectrum of operations which the government may ask them to undertake - to support actively our nation's foreign policy objectives, uphold our own traditions and contribute to international peace and security.

I am convinced that the course our Government charted in the 1994 White Paper is the right one: only through the maintenance of multi-purpose, combat-capable forces will Canada's military be able to retain

the degree of flexibility necessary to carry out all of its defence roles and to respond to the range of operations the Canadian Forces are likely to face in the coming years. Such forces represent a pragmatic, sensible approach to meeting our defence requirements, especially at a time of fiscal constraint.

Challenges lie ahead and difficult choices will have to be made within the parameters of the roles we have given the Canadian military. For a variety of reasons the Canadian Forces were overstretched in 199394. Decreased commitments and the addition of almost 3,000 soldiers to the army's field force, including three light infantry battalions, has, however, largely alleviated this problem. Nevertheless, in the future, we will have to remain vigilant and avoid committing the Forces beyond their human and financial resources. Maintaining the right balance will force difficult decisions on the Government, as foreign crises arise and allies continue to call for Canadian involvement.

In order for Canada to make a genuine contribution to a wide variety of international objectives in support of Canada's interests and values, the Department of National Defence and the Canadian Forces require stable and predictable funding. Their success depends on the support of the society they serve. They have to be able to plan on a minimum of 60,000 regular force members and 30,000 primary reservists. They also need an unambiguous commitment from the Government to provide them with the tools to do the job.

Combat-capable forces need not possess every component of military capability. Indeed, in the current international and budgetary contexts it would be the wrong approach to invest in forces and capabilities beyond those considered essential to maintaining the core capabilities of the Canadian Forces and suited to the widest range of defence roles. Canada does, however, need armed forces that are capable of operating effectively with the modern forces maintained by our allies. For this, it is essential that the Government:

1. Maintain the direction set out in the 1994 Defence White Paper.

2. Confirm force levels of 60,000 regulars and 30,000 primary reservists.

3. Provide the Canadian Forces with stable and predictable funding levels.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Military Discipline

The troubling situations that have focussed so much attention on the Canadian Forces, of late, have fostered a public concern about deficient discipline within the military. They also suggest that all is not well in the command and control system and in the administration of military justice. The problems, both apparent and real, touch on such issues as enforcement, fairness, transparency, public accountability and complexity. There is no doubt that the armed forces have unique disciplinary requirements and need a separate and distinct system of justice. It is no less clear that there is a malaise and that significant reforms to the current system are necessary.

Discipline is the life-blood of the armed forces. Whether in peace or in war, it spells the difference between military success and failure. It promotes effectiveness and efficiency. Its foundations are respect for leadership, appropriate training and a military justice system where equity and fairness are unquestionably clear to all.

At the heart of Canadian military justice is the Code of Service Discipline in the *National Defence Act*. The provisions of the Code and its associated regulations must be updated to reflect important changes in Canadian social and legal Standards. The military justice and military police systems must be able to withstand intense judicial scrutiny and, at the same time, inspire public confidence. Military justice must be reformed so that it effectively promotes discipline.

The Government is committed to revising the *National Defence Act* and, in particular, to amending sections relating to both courts martial and summary trials. We must ensure that the *Act* meets modern military requirements and reflects Canadian values and principles.

It was my judgment that an independent review was the best way to ensure acceptance of a broad spectrum of military justice and military police reforms. Accordingly, I announced, on January 17th, 1997, the creation of a Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services comprised of The Right Honourable Brian Dickson, Lieutenant-General Charles Belzile (retired) and Mr. J.W. Bird. The Special Advisory Group provided its final report to me on March 14th. It has more than met my expectations, and I commend its members for the professionalism with which they accomplished their task - on time and under budget.

They state in their afterword:

... we have come to the conclusion that, while some significant reforms are needed, there certainly is no requirement for dismantling the existing military justice system. On the contrary, we have found the system to be essentially sound, as is its administration. Thousands of infractions to the Code of Service Discipline are dealt with each year, expeditiously and fairly. With the exception of a very few individual cases which have captured the public's attention, we have concluded following our review that the system as a whole works well.

Reforms are suggested, particularly but not solely with regard to the investigation of offences, the laying of charges, and the summary trial procedure. Our recommendations will, we believe, go a long way towards ensuring transparency in the administration of military justice and public accountability. We are confident that the implementation of our proposals will enhance the fairness and effectiveness of military justice, and will assist our military leaders in the maintenance of discipline and in the accomplishment of their tasks on behalf of Canada.

They also emphasize elsewhere that the recommendations they offer:

will both sustain and enhance long term confidence in and respect for Canada's military establishment. In recognition of the commitment ... to move quickly in reinforcing the traditionally high levels of national and international regard which Canada's military has enjoyed, [their] proposals are advanced as much as possible in a context for immediate implementation.

I could not agree more, and fully endorse their recommendations as part of my report to you, Prime Minister. Accordingly, we will:

4. Immediately begin implementation of all of the Special Advisory Group's recommendations requiring only the updating of regulations and other administrative documents.

5. Table amendments to the *National Defence Act* in the next Parliament to allow for the full implementation of the rest of the Special Advisory Group's report.

The mandate of the Special Advisory Group did not extend to one issue of special concern to me: that of the quasi-judicial role of the Minister in the military justice system as set out in the *National Defence Act*. I believe that this matter should be examined without delay and I have asked the Right Honourable Brian Dickson and the Special Advisory Committee to consider it and provide me with their conclusions as soon as possible.

There are other issues of fairness and equity which inevitably arise in any large hierarchical organization. At present, there exists in the armed forces a grievance procedure intended to facilitate the resolution of problems encountered by military personnel. As Minister of National Defence I am, under the current system, the final arbiter in this grievance process. I do not believe this is appropriate. Furthermore, the system is too slow and must be made more transparent. Therefore, we will:

6. Seek amendments to the *National Defence Act* to create an independent review board as final arbiter in the grievance process and to streamline grievance procedures.

7. Ensure that all improvements in the grievance process not requiring amendments to the *National Defence Act* are implemented immediately.

It is essential that both military and civilian personnel have easy access to someone outside the normal departmental and military hierarchies to help with work-related personal problems or complaints which they believe cannot be dealt with through existing channels. For this purpose, we will:

8. Set up an office of Ombudsman outside the chain-of-command under the authority of the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister before the end of the year. The Ombudsman will provide information, advice and guidance to all personnel, military or civilian, in need of help or who believe they have been treated improperly.

This Office of Ombudsman is not a substitute for the recommendation of the Special Advisory Group that an office of independent review and oversight be set up, reporting to the Minister, to monitor the functioning of military justice and military police investigations. This too shall be done.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Values and Ethics

The core traditional values of the Canadian Forces continue to be not only valid, but essential: love of country, courage, loyalty, submission to discipline, duty, honour, the unlimited liability of service and self-sacrifice. A few lapses, as serious as they may be, should not be allowed to distort the fact that, day in, day out, the over 90,000 regulars and primary reservists of the Canadian Forces maintain their traditions and uphold the most demanding Standards of loyalty and integrity. These traditional values of the Canadian Forces must be embedded in all of their education and training programs.

In a democracy, the military must adhere to common social values. The record of modern warfare clearly demonstrates that military effectiveness depends upon armed forces being integral parts of the societies they serve, not being isolated from them. The society in which and for which the Canadian Forces serve is in the process of rapid legal, economic and social change. As a result, the Forces must respect women's rights, reject discrimination based on race or sexual orientation and conform to other Canadian legislation reflecting evolving social values. The Forces have responded. Today, some 6,400 women serve in the Canadian Forces as regulars and approximately 6,200 more as reservists. Sexual orientation is no longer a factor in recruitment.

Few institutions in Canada are as truly reflective of our society as the Canadian Forces. Today, 28 percent of the members of the Regular Force speak French as their first language. The Forces are committed to the status enjoyed by both French and English, and both languages are used administratively and in the conduct of operations. During their careers, military men and women are likely not only to be exposed to Canada's second official language, but to have an opportunity to learn it. Difficulties persist, but the Canadian Forces are, in many ways, a working example of bilingualism and have moved a long way towards meeting an important national objective.

The same degree of success must be achieved in terms of ethnic diversity. The Forces are making a concerted effort to recruit and retain visible minorities and aboriginals. All commands and groups have completed or are completing work on employment equity plans. The Forces' policy of "zero tolerance" of racism introduced in 1993 reflects an unambiguous commitment to human rights, as does the Standard for Harassment and Racism Prevention.

Other steps are being taken to ensure that the human rights of all individuals are respected, such as the creation of the Defence Diversity Council. There is no question, however, that more must be done to welcome groups which have not traditionally participated in the armed forces.

Initiatives to promote bilingualism in the Canadian Forces do not just respond to the requirements of the law, they also make a contribution to operational effectiveness. Canada's ethnic and linguistic diversity has played a visibly useful role in many peacekeeping missions. In Haiti and elsewhere, francophone personnel have helped to establish critical links between the United Nations force and the local population. On other missions, from the Middle East to Somalia and the Balkans, Canada's rich mosaic has similarly enhanced our ability to deal with the local populations as well as troops from countries around the world. Canadian military personnel have further demonstrated the usefulness of their varied backgrounds as arms control verification inspectors and in the context of outreach programs in Ukraine, the Baltics and elsewhere across Central and Eastern Europe.

The Canadian Forces have shown a strong commitment to the goal of linguistic and ethnic diversity,

both as a reflection of Canadian society and as a dimension of operational effectiveness. While the vast majority of the members of the Canadian Forces want their institution to reflect Canadian values and to embody fully the social reality of contemporary Canada, some of the changes that are required to achieve that goal have met resistance.

To ensure that the Canadian Forces continue to reflect the social make-up and values of their country and that they are able to evolve in concert with the broader Canadian society, Canada will need officers and forces suitably trained and educated. It must be part of the fundamental value system of the Canadian Forces that any Canadian who wishes and is able to serve in the military may do so with dignity and without fear of discriminatory treatment and that service members treat with the greatest respect all the people with whom they come in contact, in Canada and abroad.

Over the past decade, the world has also been subjected to remarkable changes. Inevitably this transformation affects the way the armed forces go about their business.

Until the end of the 1980s, the Canadian Forces were able to sustain a sense of identity and purpose that revolved around a clear and continuing threat: the military might of the Soviet Union. The limited other operational demands on the Forces - traditional peacekeeping in places like Cyprus - likewise seldom posed ethical dilemmas for the troops involved.

Since the end of the Cold War, peace support operations have evolved markedly from the traditional model. They are not only far more hazardous and difficult, they are also in many ways a great deal more ambiguous. In the grey zone between war and peace, nothing is clear - neither who is friend nor who could be foe, or for how long; not whose cause is right and whose is wrong; not what arms to deploy or carry on a given day; not when to confront and when to back down; and, often, neither when to shoot nor when not to. One must choose between competing "goods" - or competing evils - between the requirements of the goal to be reached and the pressures of the moment - indeed, sometimes between mission and conscience, as when intervening to save a life might jeopardize the mission itself, and maybe more lives as a result. For Canadians, who live in a country where peace, order and the rule of law are the norm, ethnic cleansing and attacks on defenceless populations are difficult, if not impossible to comprehend.

These difficult decisions and wrenching choices are further complicated by new communications technologies. Canadian peacekeepers realize that any decision they make, including one to shoot when they believe themselves or others to be under threat, will be instantly reported and intensely scrutinized.

These issues, then, are not simply Canadian Forces issues: they concern all the citizens of this country. In the face of the horrors brought into their living-rooms by technology, Canadians must ask themselves if they want things put right at any cost, including Canadian casualties, or if their concern for the safety of our soldiers outweighs their deep desire "to do something". What response would Canadians have judged to be an appropriate one by their soldiers at Srebrenica, when heavily-armed Bosnian Serbs overran a unit of lightly-armed Dutch peacekeepers and slaughtered unarmed Muslim civilians?

It is urgent for Canadians to face these questions because, with the benefit of hindsight, the choices made in such situations can easily be made to appear wrong when exposed to microscopic public scrutiny. In the characteristic military operations of the 1990s, Canada's soldiers operate most of the time in small units. Today's typical leaders are young officers or junior non-commissioned officers who have to make decisions in a split-second, in increasingly difficult and complex circumstances, often in the glare of the media. This contemporary pressure adds a new dimension to the burden of command.

It is evident that in a rapidly evolving world the Canadian Forces must have the capability to adapt to new challenges. They must reflect the changing realities of Canadian life and of global security. The development of such a capacity calls for a redefinition of the military ethos as well as significant changes in training, education, professional development and the care of members of the forces.

At my request, the Acting Chief of the Defence Staff convened a representative group of the men and women of the Canadian Forces to produce a paper defining the ethos of the Canadian Forces - that is to say, the spirit and beliefs that inspire them. It will be released publicly at the same time as this report. Starting from this paper, the Acting Chief of the Defence Staff will:

9. Produce by June 1st a formal statement of values and beliefs to be integrated into all recruiting and training programs, professional development activities and performance assessments of members of the Canadian Forces at all levels.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Military Leadership

One essential element in enabling the Forces to better adjust to new circumstances and to new challenges is improving the training and selection of leaders.

Training, Education and Professional Development

The Canadian Forces must have the means to develop the effective and skilled leaders needed in the future. They need to ensure that the officer corps remains wellconnected with Canadian society and the day-to-day reality of public concerns. They must also take full advantage of technology and the expertise available in civilian institutions of higher learning.

The Canadian Forces already have a well established cooperative training network with a number of community colleges across Canada, and an increasing amount of technical training is being achieved through distance learning. At the Royal Military College, a program of shared seminars and courses with Queen's University has been established and part-time, distance learning courses at the undergraduate and postgraduate levels are now being offered to all members of the Canadian Forces. For example, a Military Arts and Sciences distance education course at the baccalaureate level introduced only last September in cooperation with Laval University quickly attracted 150 military students, including more than 50 non-commissioned members. It is anticipated that the continuous education program at the Royal Military College will number over 700 students in the next academic year.

In order to improve officer development and to inculcate an ethos appropriate to the Canadian Forces, we will:

10. Change policies beginning in 1997 to make a university degree a prerequisite to commissioning as an officer, with the only exceptions to be made for those commissioned from the ranks.

11. Undertake this year a review of the Officer Professional Development Program and teaching methodologies to ensure their relevance given that in future almost all officers will have university degrees.

12. Begin immediately a thorough review of the undergraduate program at the Royal Military College. This review will ensure for each graduate a broad-based education, well grounded in the sciences and humanities, with special emphasis being placed on the development of values, ethics and the leadership skills needed to prepare officers for responsibilities and service to country.

13. Increase the number of military professors at the Royal Military College. This will enhance the contact officer cadets have with experienced military officers throughout the academic year and serve to highlight the value that is placed on continuing education and higher learning.

14. Strengthen the current cooperative programs between the Royal Military College and civilian institutions of higher learning to ensure greater interaction between officer cadets and their civilian counterparts. Distance learning and video technologies will be employed to facilitate the interchange.

15. Ensure that the Board of Governors being established with an appropriate geographic and gender balance provides enhanced guidance to the Royal Military College.

16. Re-establish the compulsory affiliation of students enrolled in civilian universities under the Regular Officer Training Plan with military establishments in the area of their universities, in order to provide them with regular training and military contact throughout the academic year.

17. Revise and expand the curriculum of the Land Command and Staff College to strengthen the knowledge of operations at the tactical level and broaden the understanding of the military profession, including army heritage and ethos, and ethics and decision-making. The first course will begin in the summer of 1997.

18. Review the curriculum of the Canadian Forces Command and Staff College to ensure proper emphasis on operations in the spectrum of conflict between traditional peacekeeping and all-out war, ethics in the 21st century, leadership and management. The quality of academic instruction will also be examined.

19. Begin in 1998 a three-month course to prepare officers at the colonel/captain (navy) level for senior leadership responsibilities; it will emphasize "jointness", senior leadership and ethics.

20. Begin in 1999 a more strategically-oriented, six-month course to be attended by officers about to be, or recently promoted to general rank or its naval equivalent; it will emphasize executive leadership, strategic operations and resource management.

Once established, the two courses for senior officers will be compulsory, either for promotion or within three years of attaining the rank appropriate to one or the other of the courses.

In all armed forces, senior non-commissioned members play an extremely important role in passing on values, instilling discipline and bolstering morale. For the Canadian Forces, the complexity of current operations makes this even truer today than it was in the past. This reality makes the training of senior non-commissioned members all the more crucial. Since my appointment, I have had the opportunity to meet on several occasions with the Canadian Forces Chief Warrant Officer and his colleagues. He has recently been appointed to the Armed Forces Council and, similarly, Command Chief Warrant Officers now enjoy full membership on their respective Command Councils. Further steps will be taken to strengthen the role of senior non-commissioned officers in Canadian Forces decision-making. Beyond this, in order to improve the development of non-commissioned members, we will:

21. Respond later this year to the recommendations to be submitted by the newly-created Non-Commissioned Members' Professional Development Council chaired by the Canadian Forces Chief Warrant Officer on the training needs of non-commissioned members across the Canadian Forces.

In recent years, recruit training has been consolidated and shortened. It is now only eight weeks long. This abbreviation of basic training has had a negative impact on the teaching of both the Canadian military ethos and the responsibilities and obligations that military personnel have as Canadians in uniform. Indeed, it has been argued that some of the more notable recent failings may well have been the result. Therefore, we will:

22. Extend basic training from eight to ten weeks beginning in January 1998 to ensure that new recruits better understand the ethics, responsibilities, traditions and values to which they are expected to subscribe and which, as Canadians in uniform, they represent.

Promotion and Command Selection

Effective leadership of the Canadian Forces is dependent upon the promotion and selection of the very best individuals for positions of responsibility and command. By the same token, terms of service must allow the Forces to identify those whose performance is inadequate. Therefore, we will:

23. Review more closely the performance of all military members at the end of their first engagement - six years for non-commissioned members, nine years for officers - and make a determination whether or not to renew their contracts.

The current promotion system is based on an annual evaluation report prepared by an individual's supervisor which provides both an assessment of actual performance in relation to one's peers and an assessment of potential. Reports are reviewed by commanding officers who are responsible for their correct and timely completion. Evaluation reports are then passed on to merit boards which assess relative performance and potential and prepare a ranking of personnel for each trade and rank level.

Improvements are necessary to allow for a clearer differentiation between potential and performance and for the assessment of promotability against specific prerequisites for attaining a given rank.

A new personnel appraisal system will be implemented this year. We will:

24. Clarify by August 30th, 1997 the experience, educational and training requirements for promotion to various rank levels for the different military occupational classifications.

25. Establish a clear separation of the evaluations of actual job performance and potential for promotion. This will ensure that a fair report will be given to good performers who have either little potential for, or no interest in, promotion.

26. Impose a closer control of the quality of personnel appraisals and their timely submission.

27. Immediately reinstate the practice of including participants representing other military occupational classifications and services on promotion boards in order to enhance objectivity.

28. Establish, commencing this year, formal merit boards for promotion to the rank of major-general/rear-admiral and lieutenant-general/vice-admiral. These boards will each, for the first time, include a high-ranking public servant from outside the Department of National Defence.

29. Begin to implement this year a policy whereby, in the future, all generals and flag officers with 27 years or more of service will have a fixed-period contract of approximately three years. At the end of that contract, they will either be offered another contract of specified duration, with or without promotion, or retire from the Canadian Forces.

The requirement to select "the right person for the right job" must be reflected in a process designed to

ensure that all officers selected for command positions and noncommissioned members chosen for leadership positions have the education, training and experience necessary to prepare them to execute these responsibilities. To build upon what has already been done, we will:

30. Apply across the Canadian Forces a formal selection process to ensure that only the best are selected for command and senior leadership positions.

31. Formalize pre-command training in all services to ensure that the knowledge of potential candidates is current in such areas as military law, human rights, public affairs, legal responsibilities, resource management, employment equity and ethics.

Promotion Freeze

I have reviewed the current system of appraisal and promotion. I am prepared to allow promotions to resume in 1997, although many of the changes to be introduced will not take effect until 1998. For 1997, command selection boards have been held and, for the first time, a formal merit board process has identified candidates for promotion to major-general/rear-admiral and lieutenant-general/vice-admiral. Further, for officers promoted to colonel/captain (navy) and brigadier-general/commodore in 1997, attendance at the new senior officers' courses will be mandatory when the courses are ready.

Changes to the overall professional development system will be implemented as soon as possible. Transition courses will be used in the interim to deal with issues such as ethics, ethos, gender integration and harassment awareness.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Command and Rank Structure

Many of the critics have charged that the Canadian Forces are top-heavy. In fact, much has been done over the past three years to streamline the military command and control structure. This rationalization is continuing. The number of headquarters is being reduced from 18 to 12 and savings of close to 50 percent are being achieved in the resources needed to run them.

Prime Minister, you should be aware that between 1991 and 1997 the Canadian Forces will have reduced the number of generals and flag officers from 125 to 72. This represents a cut of 42 percent. More can be done to trim the command structure, and we will:

32. Make more organizational changes by 1998 to allow for a further reduction in the number of general and flag officers to fewer than 65.

Once this goal is achieved the total reduction in the number of generals and flag officers since 1991 will be at least 50 percent.

Plans are also in hand for restructuring the command structure of the army. Most significantly, we will:

33. Reduce the rank of army area commanders to brigadier-general and that of brigade group commanders to colonel.

A new major-general position will be established in Kingston because of the concentration there of responsibility for all land force doctrine and training, as well as for command of all army units in the area, including 1 Division Headquarters, the Land Force Command and Staff College and the Land Force Training, Doctrine and Lessons Learned staffs.

Officers and Senior Non-commissioned Officers

In February 1997, the Canadian Forces had one officer to every 3.6 noncommissioned members and one senior non-commissioned officer (warrant officer and up) to every 6.6 non-commissioned members.

In recent years, military systems have become both increasingly complex and less labour intensive to maintain and support. They require personnel with more training, knowledge and responsibility at all levels. The fact that compensation is tied to rank, rather than to an individual's technical skills, has led to over-ranking. Beyond this, rank ratios have been affected by re-engineering initiatives. Through alternative service delivery, for example, functions which traditionally employed significant numbers of non-commissioned members - such as food services, maintenance and supply - are now contracted out to civilian industry.

Some observers have suggested that certain commissioned and non-commissioned ranks be eliminated. Comparative data show that the Canadian Forces' current rank structure is virtually identical to that of most Western countries. This is no accident: it is linked to the requirement for a logical chain of command in military operations. Nevertheless, the Canadian Forces will:

34. Undertake a study of rank inflation to improve the ratios of officers and senior non-commissioned officers to non-commissioned members.

35. Conduct a review of the pay and allowance system to ensure fair compensation for skill and knowledge rather than tying it solely to rank.

The Regimental System

The regimental system is an organizational system designed to develop and maintain the cohesion, teamwork and morale essential for combat operations. Its major weakness is that it breeds unhealthy rivalries between regiments and often overemphasizes loyalty to the unit at the expense of loyalty to the Canadian Forces. Regimental jockeying for command appointments not only epitomizes such parochialism, it perpetuates it.

Action is required to re-emphasize the importance of loyalty to the Canadian Forces while retaining the operational strengths of the regimental system. To that end, the Canadian Forces will:

36. Ensure that all army personnel have a proper appreciation of the relationship between loyalty to the regiment and the necessary broader loyalty to the Canadian Forces as a whole.

37. End regimental affiliations above the rank of lieutenant-colonel.

38. Remove regimental affiliations from all army battle schools.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Operational Missions

Since the end of the Cold War the Canadian Forces have been engaged in a number of peacekeeping and peace enforcement operations for which traditional high intensity Cold War doctrine and training have proven to be sometimes less than adequate. The lessons learned in the Gulf, Somalia and Bosnia have demonstrated the need for significant changes in training in the use of force, laws of armed conflict, rules of engagement, handling of detainees and prisoners of war, interrogation and conduct after capture, as well as the adoption of mission-specific training and preparation.

The imperatives of a high operational demand have resulted in a large number of changes to the way Canadian Forces contingents are prepared, employed and sustained. Specifically:

· In addition to procedures designed to ensure that rigorous post-deployment analyses are conducted, "lessons learned" cells have been established at National Defence Headquarters and the Land Forces Command and Staff College to draw quickly all the lessons from recent operations and recommend changes in doctrine, training and equipment.

· Legal officers are now deployed with all Canadian Forces operational units and legal considerations are identified early in the planning stages of all operations.

· Generic rules of engagement have been developed. They provide a ready source of clear definitions and guidance in the short time available when mission-specific rules of engagement have to be drawn up.

· All Canadian Forces units scheduled for deployment now receive detailed briefings on rules of engagement and laws of armed conflict. This information is tailored specifically to the mission.

· Enhanced cultural training is given to all units prior to deployment on a peace support mission.

· Training is made specific to each mission, and is certified as complete in declarations of operational readiness made sequentially at each level of command.

· A Peace Support Training Centre has been established in Canadian Forces Base Kingston to coordinate all individual operational peacekeeping training in the Canadian Forces. All members of the Forces who are deploying on a peace support operation receive standardized peacekeeping training.

· The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Centre has been established in Cornwallis, Nova Scotia, with a mission to support and enhance the Canadian contribution to international peace, security and stability. The Centre conducts research and provides advanced training and educational programs to Canadian military officers and to military officers from countries around the world.

· A rapidly deployable 180-person Disaster Assistance Response Team has been created to deal with requests for assistance in the event of a disaster or humanitarian crisis.

· A Contingency Capability Centre has been formed at Canadian Forces Base Trenton for the purpose of improving the rapid deployment of forces.

· The Canadian Forces have created a joint planning process at the National Defence Headquarters and

operational headquarters levels to improve coordination among sea, land and air elements.

· National Defence Headquarters has developed a Joint Command and Control Intelligence System to facilitate the planning, direction and monitoring of Canadian Forces operations anywhere around the world.

As a complement or in addition to the preceding initiatives, we will:

39. Implement this year a National Joint Training Plan to improve and expand joint training by naval, land and air forces.

40. Devote more resources to training above the unit level (battle group, air squadron, naval task group) and place more emphasis on joint and combined operations.

41. Issue shortly a Canadian Forces-wide instruction to improve training in the handling of detainees and prisoners of war, interrogation and conduct after capture.

42. Place greater emphasis on training in the laws of armed conflict and rules of engagement for all officers through the Officer Professional Development Program and related examinations, staff college courses and instruction at environmental training institutions.

Wherever they deploy, the Canadian Forces must maintain a high level of operational readiness in order to be able to respond appropriately to any emergency or unexpected threat. The resulting level of stress makes it essential that those in the field be provided with reasonable amenities and opportunities for communications with relatives and families, rest and recreation. Although alcohol abuse in such circumstances has played a major role in many of the incidents that have occurred in recent years and is often a reflection of poor leadership, a blanket prohibition would be unfair to the vast majority who have conducted themselves responsibly. In light of these realities, the Canadian Forces will:

43. Restrict the location, amount and timing of alcohol consumption.

44. Provide for periods of total abstinence during emergencies or periods of concentrated operations.

45. Require contingent commanders to seek national headquarters approval of proposed in-theatre alcohol policy prior to deployment, so as to ensure that similar Standards will apply to comparable missions.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Terms and Conditions of Service

The "people needs" of the armed forces have a very direct bearing on operational effectiveness and sustainability. Policies relating to the terms and conditions of service have a measurable impact on morale. They affect the ability of the Forces to develop an optimal balance of experience, knowledge and skills in each military occupational classification. They also influence the military's capability to attract and retain high-quality personnel, and its flexibility in adjusting to changing requirements.

In order to address this issue, in December I suggested to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs that they undertake a study of the quality of military life. Such a study is long overdue.

Obviously, members of the Canadian Forces must handle the same basic social and financial stresses as other Canadians. They also have to deal, however, with a combination of stresses unique to the military: frequent moves, the attendant repeated dislocations of spouses' careers and families' support networks, deployment on operations at very short notice, prolonged separation from loved ones, many sacrifices and limits on personal freedoms and, ultimately, the risk of injury or death on duty. The stresses of downsizing, a five-year pay freeze, the introduction of new technologies and management practices, and intense media and public scrutiny have been intensified for military personnel by a full slate of operational missions. It is hardly surprising that morale is affected. Yet, the members of the Canadian Forces continue to do their jobs with professionalism, pride and dedication to their country.

I have asked the Standing Committee to pay particular attention to a number of areas. These include pay and benefits; travel and relocation; housing; family support programs; medical, dental, educational, recreational and other support programs and facilities, and so on. In framing their recommendations, the Committee will, of course, be mindful of funding realities and the levels of compensation and benefits available to other Canadians. I look forward to receiving their report later this year, and I believe that the Government must make a commitment to act on their recommendations in 1998.

There is, however, a pressing need to do more for those who are injured on duty. Accordingly, the Department and the Canadian Forces will:

46. Establish on April 1st, 1997 a Disability Compensation Information Advisory Cell to provide information and assistance to Canadian Forces members who are released, or about to be released, for reasons of disability.

47. Have in place by summer 1997 a program allowing for military personnel injured while on special duty (such as on UN missions) to be given a priority for employment in the public service of Canada.

It is urgent for military pay to catch up with other public service remuneration. In principle, the military pay system is pegged to public service salary levels. In practice, significant gaps have developed between the two. A first step was taken last April towards closing these gaps, when non-commissioned members' pay scales were adjusted by 2.2 percent. We will:

48. Provide all Canadian Forces personnel with a further pay adjustment in April 1997. Details will be released shortly.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

The Integrated Civilian-Military Headquarters

Many Canadian defence commentators have cast doubt on the utility of an integrated civilian-military structure and called for its dismantlement. There are suggestions that the existing structure has contributed to:

· a dilution of the military advice available to government; and

· a blurring of military and civilian responsibilities and accountabilities in National Defence Headquarters.

The claim that the current system prevents the Chief of the Defence Staff from presenting unfiltered military advice to the government is not accurate. The Chief of the Defence Staff enjoys unfettered access to me and, when matters warrant, to you, Prime Minister. Moreover, he attends Cabinet at your invitation whenever important military issues are discussed. Indeed, the Government makes decisions affecting military operations with the benefit of the military advice provided by the Chief of the Defence Staff. And when it comes to running military operations, that is done exclusively through the military chain of command. Still, I believe there is merit in making it perfectly clear that this is the situation. Accordingly, we will:

49. Ensure that military advice conveyed to the Minister and the Cabinet is, in future, clearly identified as such in all appropriate documents.

Civilians must have a significant role in the national defence structures of every democracy. There are, of course, many ways of structuring complementary civilian and military work relationships. No one model is perfect. Everywhere, however, the effectiveness of the system rests on cooperation and consultation at all levels - not on totally separate structures working on the same things at the same time often at cross purposes and in ignorance of one another.

The requirements of modern day domestic governance, on the one hand, and the complexity of international relations and the rapidity with which governments must respond to developing crises, on the other, make it advantageous that civilian and military government advisors be in close contact, show faith in each other's professionalism and work closely to achieve common national goals. An integrated military-civilian headquarters makes it likely that Canada's national agenda will be addressed effectively and efficiently - drawing on the different, but complementary, skills of military and civilian staffs. I believe that our current approach has proven its value - indeed, Canada was a pioneer in developing an integrated headquarters, and many countries are now following in our footsteps.

There is a great deal of misunderstanding and misinformation about how our national headquarters works. The concerns that have been expressed about a blurring of the military and civilian accountabilities at National Defence Headquarters have some validity. My civilian advisor, the Deputy Minister, is responsible for policy, finance, materiel, civilian personnel, infrastructure and environment, international defence relations and corporate services as well as for supporting my office administratively. My military advisor, the Chief of the Defence Staff, is responsible for the command, control and administration of the Canadian Forces, including the formulation of military doctrine and the identification of military requirements, and the conduct of operations. Thus, while National Defence Headquarters is integrated, some functions fall primarily under the responsibility of the Deputy Minister and others are primarily the responsibility of the Chief of the Defence Staff. A few functions respond in

equal measure to the Deputy and the Chief. The senior staff are accountable to the Deputy Minister, the Chief of the Defence Staff or both in accordance with the functions they exercise. In order to ensure that these lines of responsibility are clear to everyone, we will:

50. Clarify accountability to the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff among senior staff along lines of primary responsibility.

51. Issue a guidance document entitled *Authority, Responsibility and Accountability* to help our military and civilian personnel better understand how the work of National Defence is conducted and the role they play.

52. End the practice of having both the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff sign memoranda, except for documents dealing with issues for which they each clearly have equal responsibility.

53. Make appropriate changes to existing regulations that were enacted under the *National Defence Act* to ensure complete harmony with other legislation on the management of public organizations.

The clearer delineation of the responsibilities of the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff will not lessen the need for close cooperation between military and civilian personnel, who will continue to work side by side at National Defence Headquarters. It is all the more important, therefore, that all military officers - especially at senior levels - have a solid and in-depth understanding of the role and functions of the Department, government in general and the central agencies in particular. They must also have a full appreciation of the roles of civilians at National Defence Headquarters and be well prepared to perform staff functions in the integrated headquarters. In order to foster and deepen the mutual confidence and respect of military personnel and civilian employees and the effectiveness of the defence team, we will:

54. Ensure that the nature and functioning of an integrated national headquarters are taught in all management courses and fully explained through internal communications.

55. Include in courses for senior military officers a component specifically designed to teach them how to operate effectively in an integrated civil-military headquarters.

56. Provide officers with the potential for promotion to senior ranks with appropriate exposure to the integrated national headquarters early in their career.

Adapting to New Challenges

When we formed the Government, we decided to implement the hard fiscal choices that had to be made. The Department of National Defence and the Canadian Forces have met the challenge and initiated far-reaching changes in the way they run their affairs. Today, they are giving us more "bang for the buck" and continue to shift more resources from support functions to the operational "sharp end".

· By 1998/99, the defence budget will have been reduced to $9.2 billion from over $12 billion in 1994, a reduction of approximately 23 percent.

By 1999, the resources allocated to National Defence Headquarters functions alone will have been cut by nearly 50 percent.

By the same date, the portion of the total defence budget earmarked for all headquarters will be down to 9 percent from 14 percent.

The number of Canadian Forces bases, stations and detachments in Canada will be reduced from 52 in 1994 to 24 by 1999.

The regular force establishment is being reduced by 32 percent, from 88,800 in 1989 to 60,000 by 1999. Today it numbers just over 61,000.

The civilian complement is being reduced by 45 percent over the same period, from 36,600 to 20,000. Today it totals just over 22,000.

· Business is being done differently at National Defence Headquarters and in the field:

Greater reliance is placed on private industry for support functions such as primary flight training in Portage La Prairie and the maintenance of A310 Airbuses, Bell 412 Griffon helicopters and the maritime coastal defence vessels.

Adoption of commercial practices in building construction and maintenance is yielding savings of over 30 percent across the Department.

Off-the-shelf procurement is the preferred option and, with it, the adoption of commercial standard technologies wherever possible, in preference to military specifications.

Base Commanders and managers are given more authority over how best to use resources.

The Department of National Defence and the Canadian Forces are also making significant strides in lowering costs, thanks to their alternative service delivery program. Of course, military personnel and public servants must continue to perform the core defence functions - such as actual operations and development of policy and plans. Other activities, however, are being examined to determine the most cost-effective way to deliver services - whether by the private sector, employee-owned enterprises or re-engineered in-house teams. Both the Department and the Forces are committed to cooperating with the employees and the trade unions.

Some of the most complex decisions and activities of military and civilian personnel at National Defence Headquarters involve equipment procurement - what to get, in what quantities, whom to get it from, and on what terms and conditions. Major equipment expenditures currently claim about 21 percent of the total defence budget - that is, about 2.2 billion dollars.

· The "Clothe the Soldier" project will provide army personnel with new helmets, new weather-proof combat clothing incorporating modern technology, improved fragmentation jackets and other items of personal equipment.

· The army is equipping its Leopard tanks with a modern thermal imaging capability to allow them to fight more effectively at night and in adverse weather conditions.

· In response to rapid technological progress, the army is being equipped with a modern command and control system that will provide timely and accurate information.

· The Canadian Forces have taken delivery of some 70 of 100 new Griffon helicopters, 5 of 12 maritime coastal defence vessels and all 12 Canadian patrol frigates.

· The army will receive 203 new light armoured reconnaissance vehicles by November 1997.

· It will also take delivery of 240 new armoured-personnel carriers by December 1999. Moreover, it has an option to purchase another 411, and some 1,200 of its existing fleet are being rebuilt and upgraded.

· The Department has released a request for proposals to industry for 15 new search-and-rescue helicopters.

The Government has committed itself to equipping the Forces adequately and providing appropriate funding for defence programs. We must also ensure that all plans for major acquisitions are examined through a rigorous prism to ensure a transparent and thorough examination of all relevant factors and allow for the full presentation of the views of all stakeholders.

The defence organization is moving away from rigid controls and strict hierarchies to a management culture that encourages flexibility, empowerment, team effort, innovation and some risk-taking. Public servants and military officers throughout the defence organization will have greater responsibility for making wise choices when spending the money entrusted to the Department of National Defence by Parliament. I believe that this new culture will help generate greater efficiency, pride and integrity at all levels of the organization.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Informing Canadians

Informed Canadians are the best allies the Canadian Forces and the Department of National Defence can have. Without knowledgeable taxpayers, the Forces cannot expect to enjoy public support. Without public support, they face a difficult challenge acquiring the necessary resources to perform their mission. There is a legitimate need for secrecy in matters of defence and national security, but the military must make a special effort to be transparent to Canadians.

In the 1990s, people must have the facts. The military must communicate more effectively with the public. It must become more responsive to the media and concerned citizens, and more open in providing appropriate and timely information so that people can understand what the Forces are doing on their behalf. Ultimately, every member of the Canadian Forces and the Department of National Defence must be committed to a more accessible and responsive relationship with the Canadian taxpayer. As Minister of National Defence, I will ensure that this important commitment is carried out. The Department of National Defence and the Canadian Forces will be better off when Canadians understand and trust the institution.

The Canadian Forces and the Department of National Defence will take measures to increase transparency, responsiveness, accessibility and accuracy. They will:

57. Put in place a communications and public affairs policy to ensure these principles are embedded in the day-to-day operations of the Department and the Canadian Forces through initiatives such as community- and media-outreach programs.

58. Increase the public visibility of the Canadian Forces by improving the quality of communications material, revamping the Department's Internet site and establishing a comprehensive and coordinated public information and education program.

59. Provide a clear and accurate picture of the Canadian Forces that will serve as the basis for a recruitment campaign emphasizing the unique challenges that a life in the military can offer.

One of the major challenges facing governments everywhere is how to respond to the public's need to know. As part of the commitment to greater transparency, I will ensure that the Department and the Canadian Forces comply unequivocally and pro-actively with the spirit and the letter of the law relating to access to information and all other applicable legislation. For this purpose, we will:

60. Process access to information requests more expeditiously. To meet the added workload, staff was increased by 30 percent during the 1995-96 fiscal year; personnel resources devoted to this activity increased by a further 8 percent in 1996-97 and will rise by another 12 percent in 199798.

61. Make available a reading room to provide access to electronic holdings of documents released in response to access to information requests and ensure that the Department's Internet site includes a listing of the documents that have been released.

62. Review military regulations and issue by year's end a document clarifying the procedures that assure transparent and effective communications with the public.

Relationships with the outside security and defence research community will also be enhanced. Security and defence analysts not only provide the Department and the Forces with valuable policy advice, they play a critical role in establishing strong links with the Canadian public. The Department will continue to maintain close ties with academics and other defence experts through the Security and Defence Forum. To generate further intellectual debate among military professionals, public servants, researchers, academics, students and Canadians generally, the Department and the Forces will:

63. Create a Department-funded military journal with its own editorial board, based at the Royal Military College. The journal will publish articles by military and civilian specialists on Canadian security and defence.

Parliament plays a prime role in stimulating informed public debate on defence matters. The Government has during this mandate significantly enhanced this role. The Parliamentary Committees reviewing Canada's defence and foreign policies carried out extensive and unprecedented public consultations in 1994. Last December, I requested the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs to undertake a major study of socio-economic issues, i.e., the "people needs", in the Canadian Forces. The Government has also held a number of Parliamentary debates on major foreign policy and defence issues, including Canada's role in multilateral peace operations in Haiti and the former Yugoslavia. We will:

64. Continue to work to enhance the role of Parliament and its committees in their consideration of security issues and, in particular, ensure that the Department and the Forces are responsive to the need for Parliamentarians to be well informed in a timely manner.

65. Have the Chief of the Defence Staff prepare an annual state of the Canadian Forces report which the Minister of National Defence will submit to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Conclusion

Canada has a proud military heritage. The achievements of our armed forces in five wars this century and a host of peace operations around the globe have earned admiration well beyond our shores. More than a hundred thousand Canadians have sacrificed their lives in the name of peace and freedom since 1867. At the same time, the work that our military has performed at home - from Aid of the Civil Power, fisheries protection and drug interdiction to disaster relief, environmental surveillance and search-and-rescue - has been woven into our national consciousness.

The future is impossible to predict. Ten years ago, few were those who dared hope that the Berlin Wall would come crashing down within their lifetime - if ever. Who can tell where the world will be by 2005? For the military to perform effectively, they must keep pace with the changes taking place around them. This is obvious in terms of technology; it is no less true in terms of people, training, priorities and values.

The Canadian Forces must be judged by realistic Standards. Despite some well-publicized problems, they have met the challenges of the 20th century. Today's Canadian Forces continue to perform an essential mission on behalf of all Canadians. They carry out their work with courage, professionalism, commitment and loyalty. Some risk their lives daily to defend our interests and values.

The purpose of this report is to provide renewed impetus for change and to improve an institution that must now respond to the emerging challenges of the 21st century. In my search for solutions to the serious problems that have afflicted the Canadian Forces in recent years, I have sought primarily to identify specific initiatives that will help restore morale and confidence among our men and women in uniform, who deserve determined and capable leadership.

This effort by no means represents the final word. The process of renewal, adjustment and change will continue. Over the past several months, I have been exposed to many new and truly innovative ideas that go beyond the scope of this report. They deserve closer attention, as will the recommendations of the House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs currently reviewing the social and economic challenges facing members of the Canadian Forces, the findings of the Senate Committee examining certain issues relating to the Somalia mission and the conclusions and recommendations that the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia will submit by the end of June. We must consider all advice as we chart the military's future course.

Ultimately, I have every confidence that, as the turmoil in which the Forces have been enmeshed subsides, they will find within their proud traditions inspiration and guidance to the future. The men and women of the Canadian Forces will meet the current and future challenges, no matter how daunting. They always have.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

RAPPORTS DU MINISTRE

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE SUR LE LEADERSHIP ET L'ADMINISTRATION DANS LES FORCES CANADIENNES

L'Honorable M. Douglas Young, C.P., député
Ministre de la Défense nationale
Ministre des Anciens combattants
25 mars 1997

Table des matières

Introduction

Rôles des Forces canadiennes

La discipline militaire

Valeurs et éthique

Leadership militaire
Formation, éducation et perfectionnement professionnel
Promotion et sélection pour les postes de commandement
Gel des promotions

Structure du commandement et structure des grades
Officiers et militaires du rang supérieurs
Le système régimentaire

Missions opérationnelles

Conditions de service

Quartier général civilo-militaire intégré
Relever de nouveaux défis

Informer les Canadiens

Conclusion

Résumé des recommandations

Menu principal D-NET | Recherche | Aide | English | Commentaires

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Défense nationale National Defence

Canada

Introduction

La Somalie, la Bosnie, Chypre, la Croatie, le plateau du Golan, le Sinaï, le Koweït, le Cambodge, le Rwanda, la Namibie, le Salvador... ce ne sont là que quelques-uns des pays et régions du monde que bon nombre d'entre nous ne pourrions même pas situer sur une carte si ce n'était du fait qu'au cours des 50 dernières années, les membres des Forces canadiennes s'y sont rendus en mission. Partout, ils ont contribué à rétablir la paix et à soulager la misère humaine - certains en y laissant leur vie.

Malheureusement, ces dernières années, cette réputation de mérite et de loyaux services a été ternie par une série d'événements à la fois tristes, inquiétants et intolérables. En effet, un petit nombre d'actions fortement répréhensibles en sont venues à faire douter du leadership, de la discipline, du commandement, de l'administration et même de l'honneur des Forces canadiennes, et ainsi à ébranler la confiance que les Canadiens ont placée en elles. Pour ne rien arranger, notre réaction face à ces actions a laissé beaucoup à désirer.

J'ai annoncé le 31 décembre dernier que je mènerais un examen approfondi portant sur l'état des Forces canadiennes et que je vous ferais part des moyens que j'entends prendre pour résoudre ces problèmes. Ce rapport est le fruit de ce travail. Je tiens à souligner la précieuse contribution des quatre professeurs d'université qui m'ont secondé dans cette tâche, de même que celle des nombreux autres experts et des Canadiennes et Canadiens de divers milieux qui ont participé à nos travaux.

Il y a plusieurs problèmes fondamentaux auxquels nous sommes confrontés. Or, les Forces canadiennes ont mis du temps à réagir face à ces défis. Le système de justice militaire et les services d'enquête de la police militaire en sont des exemples frappants. Comme il nous faut tout d'abord répondre aux questions soulevées à leur sujet si nous voulons régler les problèmes de l'institution en général, j'ai donné mandat à un Groupe consultatif spécial dirigé par l'ancien Juge en chef de la Cour suprême du Canada, le très honorable Brian Dickson, d'entreprendre une analyse exhaustive de ce système et de proposer des réformes. Le Groupe consultatif m'a remis son rapport : je préconise la mise en oeuvre de toutes ses recommandations.

De plus, j'attends avec impatience le rapport du Comité permanent de la Chambre des Communes sur la défense nationale et les affaires des anciens combattants, à qui j'ai demandé d'examiner les défis socio-économiques (c.-à-d. les «besoins des gens») auxquels doivent faire face les membres des Forces canadiennes et leurs familles. Les conclusions du Comité que le Sénat formera pour examiner de façon plus approfondie certains aspects de la mission en Somalie seront aussi, j'en suis convaincu, un précieux apport. La Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie déposera son rapport d'ici à la fin de juin, et je suis sûr qu'il contiendra des recommandations qui nous aideront à améliorer l'institution.

On ne doit pas laisser l'attention sans précédent dont font l'objet les Forces canadiennes de la part du public à l'heure actuelle, de même qu'une série d'événements intolérables ne concernant qu'un nombre limité de membres des Forces canadiennes, ternir de façon permanente la réputation d'une institution nationale aussi vitale. Les Forces canadiennes assurent la défense de tous les Canadiens, protégeant nos valeurs et nos intérêts en matière de sécurité et favorisant la paix et la stabilité mondiales. Nous comptons sur les femmes et les hommes qui sont membres des Forces canadiennes pour accomplir cette mission indispensable avec compétence et dévouement, dans le respect de l'éthique. Et c'est précisément ce que la majorité d'entre eux fait avec courage et professionnalisme.

Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale ont été secoués par de grands bouleversements. D'abord, le paysage mondial ne ressemble plus du tout à celui qui existait il y a dix ans. La fin de la guerre froide a fait disparaître la menace d'un conflit nucléaire mais a aussi rendu moins nets le rôle et la mission des forces armées. Le monde est devenu très imprévisible. Les Forces ont pris part à des missions plus nombreuses, plus complexes et, souvent, plus dangereuses que durant la guerre froide, et ces opérations leur ont posé divers défis particuliers. Cette situation a mis notre personnel à rude épreuve, notamment dans l'armée de terre.

En outre, comme tous les Canadiens, les militaires ont dû faire face, que ce soit à titre personnel ou en tant que membres des Forces canadiennes, à une situation financière difficile. En effet, le budget de la défense sera réduit de 23 p. 100 durant la période allant de 1994 à 1999.

L'organisation de défense du Canada entreprend la troisième année d'un vaste programme quinquennal visant à réduire les effectifs, à diminuer la taille et le nombre des quartiers généraux, à rationaliser l'infrastructure et à améliorer la technologie et les pratiques de gestion. Il s'agit du programme de renouvellement le plus ambitieux du gouvernement canadien. Parallèlement, le Ministère et les Forces canadiennes ont modifié bon nombre de leurs politiques et pratiques en matière de personnel afin de tenir compte de l'évolution constante de la société canadienne et de ses valeurs. Comme le montre le document ci-joint décrivant les principaux changements déjà apportés ou actuellement en cours au sein du Ministère et des Forces canadiennes, leur objectif de créer une organisation de défense moderne, rentable et efficace au moindre coût, est en vue.

La société canadienne est en rapide mutation. Notre mosaïque et nos moeurs sociales continuent d'évoluer, et l'adoption d'une *Charte canadienne des droits et libertés* a marqué le début d'une ère nouvelle. L'accent est mis plus que jamais sur les droits individuels et l'égalité des droits. J'estime que les Forces canadiennes ont réalisé des progrès dans leur adaptation à ces nouvelles réalités à l'échelle nationale et internationale. Toutefois, les changements dans une organisation de grande envergure ne s'opèrent pas facilement. C'est un processus évolutif. Peu de gens donneraient à entendre que les Forces canadiennes ont pris toutes les mesures nécessaires, et encore moins diraient que les Forces ne peuvent pas faire mieux. Je suis cependant persuadé qu'elles relèveront le défi qui est le leur comme elles l'ont toujours fait par le passé. Non seulement elles *peuvent*, mais encore elles *doivent* faire mieux.

Les Forces canadiennes doivent continuer d'aller de l'avant en s'adaptant à de nouvelles situations et en relevant de nouveaux défis. Afin de les aider à se préparer pour l'avenir, il faut prendre immédiatement des mesures dans un certain nombre de domaines importants. Je ferai des recommandations précises concernant la discipline militaire, les valeurs et l'éthique, le leadership, la structure du commandement et la structure des grades, la préparation des missions opérationnelles, les conditions de service, le quartier général national, les relations avec les Canadiens. Et, bien sûr, j'appuie sans réserve le rapport du juge Brian Dickson et de ses collègues.

Table des matières | Suivant

Rôles des Forces canadiennes

Aucune menace militaire directe ou immédiate ne pèse sur le Canada. Le risque de conflit mondial pouvant donner lieu à une telle menace est très faible. Le Livre blanc sur la défense de 1994 a reconnu cette réalité, et l'on a commencé à changer la structure des Forces canadiennes pour tenir compte de ce nouvel environnement.

Pourtant, malgré des événements positifs, le monde demeure complexe et dangereux, comme en témoignent les nombreux conflits actuels ou potentiels partout sur la planète. Au cours des dernières années, le Canada a été fréquemment appelé à déployer des forces à l'étranger en vue de maintenir ou de rétablir la paix.

À mon avis, les choix effectués dans le Livre blanc sur la défense de 1994 étaient corrects, et l'équilibre des rôles est maintenant à peu près juste. Tout d'abord, le Canada doit être en mesure de protéger, en cas de besoin, son territoire national et les zones qui relèvent de sa compétence. Il s'agit là d'une condition essentielle à notre existence en tant que nation. Nous ne pouvons pas en effet laisser à d'autres la responsabilité de défendre le Canada et ses intérêts. Notre pays doit maintenir un niveau prudent de capacité militaire afin d'assurer, en temps de paix, sa souveraineté de même que la sécurité et la surveillance de son territoire, de son espace aérien et de ses abords maritimes. Le Canada est de plus en plus exposé aux actions d'individus qui cherchent à profiter des vastes étendues de son littoral, de son territoire et de ses zones océaniques à des fins illégales ou pour exploiter ses ressources à ses dépens. Ces activités portent notamment sur le commerce illicite des stupéfiants et d'autres substances de contrebande, la pêche excessive que pratiquent des navires étrangers dans nos eaux, l'immigration clandestine ainsi que les menaces éventuelles ou réelles pour l'environnement. L'appui que les Forces canadiennes apportent à d'autres ministères et organismes gouvernementaux dans leurs secteurs de compétence contribue grandement à faire échec à ces activités.

Les Canadiens s'attendent à ce que leurs forces armées interviennent lors de catastrophes naturelles ou créées par l'homme. Non seulement le ministre de la Défense nationale est responsable de la protection civile, mais encore des protocoles d'entente régissant la coordination des ressources en cas d'urgence ont été négociés entre le Ministère et d'autres organismes gouvernementaux, ce qui permet au Ministère de fournir des secours immédiats et efficaces en cas de catastrophe, comme il l'a fait l'été de 1996 dans la région du Saguenay, au Québec. Les Forces canadiennes apportent également une contribution essentielle à l'organisation et aux opérations de recherche et de sauvetage au Canada, de même qu'aux missions d'évacuation aérienne à partir de localités isolées.

En outre, les Forces canadiennes doivent être en mesure d'aider les autorités civiles à maintenir la paix et l'ordre et à assurer la conduite des affaires publiques. Au cours de l'histoire du Canada, les provinces ont fait appel à l'occasion aux forces armées pour maintenir ou rétablir l'ordre lorsque les autorités civiles n'en avaient pas les pouvoirs, comme cela s'est produit à Oka en 1990. Plus récemment, les Forces canadiennes ont aussi dû être en mesure d'aider les autorités civiles face à des actes terroristes.

Le Canada doit être capable de défendre l'Amérique du Nord en collaboration avec les États-Unis. Notre voisin du sud ne peut permettre et ne permettra jamais que les abords septentrionaux du continent ne soient pas défendus. Il incombe donc au Canada, et c'est aussi dans notre intérêt national, de coopérer étroitement avec notre allié le plus important afin de structurer les arrangements appropriés et d'élaborer des plans pour défendre notre portion de l'hémisphère. L'arrangement le plus connu est l'Accord sur la

défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), qui évolue depuis près de 40 ans afin de relever les défis que les nouveaux systèmes d'armes posent pour l'Amérique du Nord. Nous nous entraînons ensemble et collaborons dans le cadre d'opérations terrestres et maritimes. Nous avons également conclu des ententes sur le partage de la production de défense et du développement industriel pour la défense qui revêtent une grande importance pour notre industrie et notre commerce.

La coopération canado-américaine en matière de défense continue de fort bien servir les intérêts fondamentaux du Canada. Grâce à elle, les Canadiens bénéficient d'un niveau élevé de sécurité militaire; les Forces canadiennes acquièrent des connaissances et une expérience opérationnelle appréciables; l'influence du Canada se fait sentir à Washington dans des domaines qui concernent nos intérêts sur le plan de la sécurité; le Canada obtient d'importantes données relatives à la défense dont il ne disposerait pas autrement; enfin, les compagnies canadiennes ont accès à d'importantes technologies et au vaste marché américain de la défense.

Ardents partisans de l'internationalisme, les Canadiens attachent beaucoup d'importance à leur tradition d'appui à la paix, à la démocratie et à la primauté du droit dans le monde et, dans la mesure de leurs ressources, ils souhaitent apporter cet appui chaque fois que cela peut aider à changer quelque chose. Comme le Canada est tributaire du commerce, il est aussi de notre intérêt national, sur le plan pratique, de favoriser la stabilité internationale et une économie mondiale permettant à tous de prospérer. Pour que le Canada puisse faire avancer ses politiques et ses intérêts grâce à des moyens multilatéraux - que ce soit au sein de l'ONU, de l'OTAN ou du G7 - nous devons être en mesure de participer à une gamme complète d'opérations multilatérales, depuis les secours humanitaires au Zaïre jusqu'aux coalitions de pays animés des mêmes sentiments, comme dans le cas de la guerre du Golfe. Si nous étions incapables ou peu disposés à apporter une contribution adéquate à de telles opérations militaires internationales, nous devrions alors nous attendre à subir une perte d'influence correspondante au sein même des conseils où sont prises les décisions concernant les questions d'une importance vitale pour nos propres intérêts économiques et sécuritaires.

Certaines des personnes qui critiquent le plus sévèrement notre politique de défense soutiennent que les Forces canadiennes devraient se spécialiser dans le maintien de la paix «à la Pearson», à l'exclusion de presque tous les autres types d'opérations. Inversement, d'autres affirment que les opérations de paix nuisent tellement à l'éthique militaire et à la capacité de nos forces de mener des missions de combat que le Canada doit renoncer à contribuer de la sorte à la paix mondiale et se concentrer uniquement sur la préparation en vue d'une guerre. Je ne suis d'accord avec aucun de ces arguments.

Pendant la guerre froide, les Forces canadiennes se sont préparées essentiellement à deux types d'opérations : les missions de maintien de la paix que l'on appelle maintenant «traditionnelles» (c'est-à-dire celles qui impliquent principalement l'interposition et la surveillance) et la guerre totale visant à supprimer l'agression contre un allié. En cette période de l'après-guerre froide, le maintien de la paix traditionnel et la guerre totale constituent les scénarios les moins plausibles. D'une part, le maintien de la paix traditionnel a fait place à des missions qui sont beaucoup plus complexes et qui posent beaucoup plus de difficultés et de risques pour notre personnel. D'autre part, même si la guerre du Golfe a démontré que des guerres interétatiques peuvent encore se produire de nos jours, les tendances actuelles indiquent qu'elles seront probablement rares au cours de la prochaine décennie. Par conséquent, il serait illogique de structurer, d'équiper et d'entraîner les Forces canadiennes uniquement en vue de missions de maintien de la paix traditionnelles ou d'opérations de combat.

Le choix d'une force de quasi-gendarmerie (équipée et entraînée tout au plus en prévision d'opérations policières) révélerait que le Canada n'est ni engagé envers ses alliés ni même déterminé à défendre son

territoire et ses valeurs. Cette option réduirait aussi l'efficacité de nos gardiens de la paix : l'expérience a prouvé que les meilleurs gardiens de la paix sont des militaires pleinement qualifiés pour mener des opérations de combat. En outre, si les Forces canadiennes ne se préparaient qu'en vue d'une guerre totale, et si le gouvernement décidait que nos forces ne seraient pas affectées à des missions de paix à une époque où ni le Canada ni ses alliés ne prévoient s'engager dans une guerre majeure, cela soulèverait de sérieuses questions dans l'esprit des contribuables au sujet des dépenses de défense.

À mon avis, la solution réside entre ces deux extrêmes. Les Forces canadiennes doivent se préparer en vue de la gamme complète des opérations que le gouvernement peut leur demander d'entreprendre pour continuer d'appuyer activement les objectifs de notre politique étrangère; de maintenir nos propres traditions et de contribuer activement à la paix et à la sécurité internationales.

Je suis convaincu que la voie tracée par notre gouvernement dans le Livre blanc de 1994 est la bonne. C'est uniquement en conservant des forces plurifonctionnelles et aptes au combat que les Forces canadiennes pourront garder la souplesse nécessaire pour remplir tous leurs rôles en matière de défense et participer aux diverses opérations susceptibles de se présenter dans les années à venir. De telles forces dénotent une approche pragmatique et sensée visant à répondre à nos besoins de défense, surtout en période de restrictions financières.

Nous avons encore des défis à relever et des choix difficiles à faire en fonction des paramètres des rôles que nous avons confiés aux militaires canadiens. Pour diverses raisons, les ressources des Forces canadiennes ont été utilisées audelà de leurs limites en 1993-1994. Toutefois, la diminution des engagements et l'addition de presque 3 000 soldats à la force de campagne de l'armée de terre, y compris trois bataillons d'infanterie légère, ont grandement atténué ce problème. Néanmoins, à l'avenir, nous devrons demeurer vigilants et éviter de prendre des engagements qui dépassent les ressources humaines et financières des Forces. Pour maintenir un juste équilibre, le gouvernement aura des décisions difficiles à prendre face aux crises à l'étranger et aux demandes d'aide des alliés.

Pour que le Canada puisse véritablement contribuer à la réalisation d'un vaste éventail d'objectifs internationaux à l'appui de ses intérêts et de ses valeurs, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont besoin d'un financement stable et prévisible. Leur succès dépend de l'appui qu'ils reçoivent de la société qu'ils servent. Ils doivent être capables de prévoir au moins 60 000 membres de la Force régulière et 30 000 membres de la Première Réserve. Il leur faut aussi un engagement clair de la part du gouvernement de leur fournir les outils nécessaires pour accomplir leur mission.

Des forces aptes au combat n'ont pas besoin de posséder tous les éléments de la panoplie militaire. En effet, dans les contextes international et budgétaire actuels, on aurait tort d'investir dans des forces et des moyens autres que ceux jugés essentiels au maintien des capacités de base des Forces canadiennes et appropriés à la gamme la plus vaste de rôles en matière de défense. Toutefois, le Canada a besoin de forces armées capables de fonctionner efficacement aux côtés des forces modernes de nos alliés. À cette fin, il est indispensable que le gouvernement fasse ce qui suit :

1. Maintenir le cap établi dans le Livre blanc sur la défense de 1994.

2. Confirmer des effectifs de 60 000 membres de la Force régulière et de 30 000 membres de la Première Réserve.

1. **Fournir aux Forces canadiennes des niveaux de financement stables et prévisibles.**

Précédant | Table des matières | Suivant

La discipline militaire

Les situations troublantes qui ont attiré tant d'attention sur les Forces canadiennes ont amené les Canadiens à se préoccuper du manque de discipline au sein des forces armées. Elles les amènent également à penser que tout ne va pas pour le mieux dans le système de commandement et de contrôle, et dans l'administration de la justice militaire. Les problèmes, apparents et réels, se situent au niveau de l'application, de l'équité, de la transparence, de la reddition de comptes et de la complexité. Il ne fait pas de doute que les forces armées ont des exigences particulières en matière de discipline et qu'elles ont par conséquent besoin d'un système judiciaire distinct. Il n'en demeure pas moins évident qu'il y a un malaise et qu'une réforme importante du système actuel s'impose.

La discipline est le moteur des Forces armées. En temps de paix comme en temps de guerre, elle peut faire la différence entre le succès et l'échec. Elle favorise l'efficacité à moindre coût. Ses fondements sont le respect des chefs, une formation appropriée et un système de justice militaire dont l'équité et la justesse sont universellement reconnues.

Au coeur du système canadien de justice militaire, il y a le Code de discipline militaire, qui fait partie de la *Loi sur la défense nationale*. Les dispositions du Code et les règlements qui s'y rattachent doivent être mis à jour pour refléter les changements importants survenus dans les normes sociales et juridiques du Canada. Les systèmes de justice militaire et de police militaire doivent être capables de résister à un examen judiciaire intensif, et en même temps, inspirer confiance au public. Le système de justice militaire doit être réformé pour être en mesure de promouvoir efficacement la discipline.

Le gouvernement s'est engagé à réviser la *Loi sur la défense nationale*, et en particulier à modifier les articles concernant les procès par voie sommaire et les procès en cour martiale. Nous devons nous assurer que la *Loi* réponde aux besoins militaires et reflète les valeurs et les principes de la société canadienne.

J'ai jugé qu'une étude indépendante était le meilleur moyen de garantir l'acceptation d'un vaste éventail de réformes au sein des systèmes de justice et de police militaires. C'est pourquoi j'ai annoncé, le 17 janvier 1997, la création d'un Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire, composé des personnes suivantes : le très honorable Brian Dickson, le lieutenantgénéral (retraité) Charles Belzile et M. J.W. Bird. Le Groupe consultatif spécial m'a remis son rapport final le 14 mars. Le Groupe a plus que répondu à mes attentes, et je rends hommage à ses membres pour le professionnalisme avec lequel il ont accompli leur tâche - dans les délais prescrits et à un coût moindre que prévu.

Ils indiquent dans leur postface :

... nous avons conclu que, même si quelques réformes d'envergure s'imposent, il n'est certes pas nécessaire d'abolir le système de justice militaire actuel. Nous trouvons, au contraire, qu'il fonctionne essentiellement bien, de même que son administration. Des milliers d'infractions au Code de discipline militaire sont traitées, chaque année, de façon expéditive et équitable. À l'exception de quelques rares cas qui ont fait la manchette, notre examen nous permis de constater que l'ensemble du système remplit très bien son rôle.

Des réformes sont proposées, spécialement, mais pas seulement, en ce qui a trait aux enquêtes sur les infractions, au dépôt d'accusations et à la procédure de procès par voie sommaire. Nous croyons que nos recommandations permettront d'assurer la transparence de l'administration de la justice militaire et la reddition de comptes. Nous sommes convaincus que, si elles

sont appliquées, nos propositions serviront à promouvoir l'équité et l'efficacité de la justice militaire et aideront nos chefs militaires à maintenir la discipline et à exercer leurs fonctions dans l'intérêt du Canada.

Ils soulignent aussi ailleurs dans leur document que les recommandations qu'ils ont présentées :

(...) favoriseront et renforceront pour longtemps les sentiments de confiance et de respect à l'égard de l'effectif militaire du Canada. (...) pour rétablir dans les plus brefs délais l'excellente réputation dont jouissaient traditionnellement les Forces canadiennes au pays et à l'étranger, (nos) propositions ont été faites autant que possible dans l'optique de leur application immédiate.

Je suis tout à fait d'accord avec eux, et j'appuie entièrement leurs recommandations dans le cadre de ce rapport que je vous présente, Monsieur le Premier ministre. Par conséquent, nous ferons ce qui suit :

4. Mettre en oeuvre sans délai toutes les recommandations du Groupe consultatif spécial n'exigeant que la mise à jour des règlements et d'autres documents administratifs.

5. Déposer à la prochaine session parlementaire des modifications à la *Loi sur la défense nationale* pour permettre la mise en oeuvre de toutes les autres recommandations du Groupe consultatif spécial.

Le mandat du Groupe consultatif spécial laissait de côté une question qui m'intéresse tout particulièrement, soit le rôle quasi juridictionnel que joue le Ministre au sein du système de justice militaire en vertu des dispositions de la *Loi sur la défense nationale*. Je crois que cette question devrait être examinée sans délai, et j'ai demandé au très honorable Brian Dickson et au Groupe consultatif spécial de l'étudier et de me faire part de leurs conclusions le plus tôt possible.

Il y a d'autres questions de justice et d'équité qui se posent inévitablement dans toute organisation hiérarchique de grande taille. À l'heure actuelle, les Forces armées ont une procédure de règlement des griefs qui vise à faciliter la résolution des problèmes rencontrés par le personnel. En tant que ministre de la Défense nationale, je suis l'arbitre suprême dans cette procédure de règlement des griefs. Je ne crois pas que ce soit approprié. De plus, ce système est trop lent et doit être rendu plus transparent. Par conséquent, nous ferons ce qui suit :

6. Demander une modification de la *Loi sur la défense nationale* pour créer une commission d'examen indépendante à qui incombera la décision finale lors du processus de règlement des griefs et pour rationaliser la procédure.

7. Veiller à ce que toutes les améliorations qui peuvent être apportées à la procédure de règlement des griefs sans modifier la *Loi sur la défense nationale* soient apportées immédiatement.

Il est essentiel que les militaires et les employés civils aient facilement accès à une personne qui ne fait pas partie du Ministère ni des Forces canadiennes pour les aider à régler leurs problèmes personnels liés au travail, et pour traiter les plaintes qu'ils ne croient pas pouvoir adresser par la voie hiérarchique. À cette fin, nous ferons ce qui suit :

8. Établir, avant la fin de l'année, un bureau de l'Ombudsman en dehors de la chaîne de commandement, sous l'autorité du Chef d'état-major de la Défense et du Sous-ministre. L'Ombudsman informera, conseillera et guidera tous les membres du personnel, militaires ou civils, qui ont besoin d'aide ou qui estiment avoir été traités injustement.

Ce bureau de l'Ombudsman n'est pas une solution de rechange à la recommandation du Groupe consultatif spécial voulant que l'on établisse un Bureau d'examen et de contrôle chargé de surveiller le fonctionnement du système de justice militaire et les enquêtes menées par la police militaire, lequel Bureau relèverait du Ministre. Cette dernière mesure sera aussi prise.

Précédant | Table des matières | Suivant

Valeurs et éthique

Les valeurs traditionnelles de base des Forces canadiennes demeurent non seulement valables mais essentielles : l'amour de la patrie, le courage, la loyauté, le respect de la discipline, le devoir, l'honneur, la responsabilité illimitée de servir et l'abnégation. On a beaucoup parlé de quelques écarts. Si graves soient ces écarts, il ne faudrait pas qu'ils déforment le fait que, tous les jours, la quasitotalité des 90 000 membres de la Force régulière et de la Réserve des Forces canadiennes perpétuent les traditions des Forces et respectent les normes de loyauté et d'intégrité les plus strictes. Ces valeurs traditionnelles des Forces canadiennes doivent être intégrées dans tous leurs programmes d'éducation et d'instruction.

Dans une démocratie, les militaires doivent souscrire à des valeurs sociales communes. Les guerres modernes démontrent clairement que l'efficacité militaire repose sur des forces armées faisant partie intégrante des sociétés qu'elles servent, et non sur des forces existant en vase clos. La société que les Forces canadiennes servent et dans laquelle elles évoluent subit des changements effrénés au plan juridique, économique et social. En conséquence, les Forces doivent respecter les droits des femmes, rejeter la discrimination fondée sur la race ou l'orientation sexuelle et se conformer à d'autres lois canadiennes reflétant l'évolution des valeurs sociales. C'est ce qu'elles ont fait. Aujourd'hui, quelque 6 400 femmes servent dans la Force régulière et environ 6 200 dans la Réserve. L'orientation sexuelle n'est plus un facteur en ce qui concerne le recrutement.

Peu d'institutions canadiennes offrent un reflet aussi fidèle de notre société que les Forces canadiennes. À l'heure actuelle, 28 p. 100 des membres de la Force régulière ont le français comme langue maternelle. Les Forces se sont engagées à respecter le statut dont jouissent à la fois les Canadiens francophones et anglophones, et les deux langues sont utilisées sur le plan administratif et dans la conduite des opérations. Au cours de leur carrière, il est probable que les militaires seront exposés à la seconde langue officielle du Canada et qu'ils auront aussi l'occasion de l'apprendre. Des difficultés persistent mais, à de nombreux égards, les Forces canadiennes sont un exemple pratique de bilinguisme et ont fait de grands progrès en vue d'atteindre un objectif national important.

Il faut connaître le même succès au chapitre de la diversité ethnique. Les Forces déploient déjà des efforts concertés pour recruter et conserver des membres des minorités visibles et des Autochtones. Tous les commandements et les groupes ont achevé ou sont en voie d'achever l'élaboration de plans d'équité en matière d'emploi. La politique de «tolérance zéro» des Forces à l'égard du racisme, adoptée en 1993, ainsi que le Code de prévention du harcèlement et du racisme, témoignent d'un engagement non équivoque envers les droits de la personne.

D'autres mesures sont prises afin de garantir le respect des droits de la personne, notamment la création du Conseil sur la diversité de la Défense. Toutefois, nous devons faire encore plus pour accueillir des groupes qui ne sont pas présents de façon traditionnelle dans les forces armées.

Les initiatives visant à promouvoir le bilinguisme dans les Forces canadiennes ne font pas que satisfaire les exigences de la loi, elles contribuent aussi à l'efficacité opérationnelle. La diversité ethnique et linguistique du Canada a joué un rôle visiblement utile lors de nombreuses missions de maintien de la paix. En Haïti et ailleurs, des militaires francophones ont aidé à établir des liens essentiels entre la force des Nations unies et la population locale. Au cours d'autres missions, depuis le MoyenOrient jusqu'aux Balkans, en passant par la Somalie, la riche mosaïque du Canada a, de la même façon, favorisé la communication avec les populations locales ainsi qu'avec les troupes de pays du monde entier. Les

militaires canadiens ont également montré à quel point la diversité de leurs origines est utile dans le cadre des inspections de vérification du contrôle des armements et des programmes de coopération en Ukraine, dans les États baltes et ailleurs en Europe centrale et orientale.

Les Forces canadiennes ont démontré qu'elles sont fermement engagées à atteindre l'objectif lié à la diversité linguistique et ethnique, aussi bien comme reflet de la société canadienne que comme attribut de l'efficacité opérationnelle. Même si la majorité des membres des Forces canadiennes souhaite que leur institution reflète les valeurs canadiennes et corresponde pleinement à la réalité sociale d'un Canada contemporain, quelques-uns des changements nécessaires pour atteindre ce but se sont heurtés à une certaine résistance.

Pour que les Forces canadiennes continuent de refléter la composition et les valeurs sociales de leur pays et qu'elles soient en mesure d'évoluer de concert avec la société canadienne dans son ensemble, le Canada aura besoin d'officiers et de forces convenablement entraînés et éduqués. Le système des valeurs fondamentales des Forces canadiennes doit faire en sorte que tout Canadien désireux et capable de servir dans les forces armées puisse le faire avec dignité et sans craindre de subir un traitement discriminatoire, et que les militaires traitent avec le plus grand respect toutes les personnes avec qui ils entrent en contact, dans notre pays comme à l'étranger.

Au cours de la dernière décennie, des changements remarquables se sont également produits dans le monde. Ces transformations influent inévitablement sur la façon dont les forces ar..es mènent leurs activités.

Jusqu'à la fin des années 80, les Forces canadiennes ont pu conserver un sentiment d'identité et une raison d'être qui tournaient autour d'une menace claire et continue : la puissance militaire de l'Union soviétique. De même, les autres exigences opérationnelles limitées auxquelles les Forces devaient répondre, à savoir le maintien de la paix traditionnel dans des endroits comme Chypre, posaient rarement des dilemmes d'ordre éthique aux troupes concernées.

Depuis la fin de la guerre froide, les opérations de paix se sont notablement éloignées du modèle traditionnel. Elle sont non seulement beaucoup plus dangereuses et difficiles, mais aussi beaucoup plus ambiguës de bien des façons. Dans la zone grise qu'elles occupent, entre la guerre et la paix, rien n'est clair - on ne sait ni qui est ami ni qui pourrait être ennemi, ou pendant combien de temps. On ne sait pas quelle cause est juste ou mauvaise, quelles armes déployer ou transporter un jour donné, quand faire face ou reculer, et souvent, quand tirer ou non. Il faut choisir entre de «bonnes» ou «mauvaises» options contradictoires, entre les exigences du but à atteindre et les pressions du moment, et même parfois entre sa mission et sa conscience, comme c'est le cas lorsque le fait d'intervenir pour sauver une vie pourrait compromettre la mission ellemême et mettre en danger d'autres vies humaines. Pour les Canadiens, qui vivent dans un pays où la paix, l'ordre et la primauté du droit sont la norme, la purification ethnique et les attaques contre des populations sans défense sont des gestes extrêmement difficiles sinon impossibles à comprendre.

L'emploi de nouvelles technologies de communications complique encore ces décisions difficiles et ces choix déchirants. Les gardiens de la paix canadiens sont toujours conscients du fait que leurs décisions, qu'il s'agisse de tirer lorsqu'ils se croient menacés ou qu'ils croient d'autres personnes menacées, seront instantanément rapportées et analysées à fond.

Ces questions ne touchent donc pas uniquement les Forces canadiennes, elles concernent tous les citoyens canadiens. Devant les horreurs que la technologie introduit dans leur salon, ceux-ci doivent se

demander s'ils veulent que les choses soient rétablies à tout prix, y compris le prix de pertes canadiennes, ou si leur préoccupation à l'égard de la sécurité de nos soldats l'emporte sur leur profond désir de «faire quelque chose». Quelle réaction les Canadiens auraient-ils jugée appropriée de la part de leurs soldats à Srebrenica lorsque des Serbes bosniaques lourdement armés ont maîtrisé une unité de casques bleus néerlandais légèrement armés et massacré des civils musulmans non armés?

Il est urgent pour les Canadiens de faire face à ces questions, car il est facile, rétrospectivement, de donner l'impression que les choix effectués dans de telles situations étaient erronés lorsqu'on les examine au microscope. Dans le cadre des opérations militaires caractéristiques des années 90, les soldats canadiens travaillent la plupart du temps au sein de petites unités. De nos jours, les chefs sont généralement de jeunes officiers ou militaires du rang qui doivent prendre des décisions en une fraction de seconde, dans des circonstances de plus en plus difficiles et complexes, et souvent sous le regard scrutateur des médias. Ces pressions modernes ajoutent une nouvelle dimension au fardeau du commandement.

Dans un monde qui évolue rapidement, les Forces canadiennes doivent de toute évidence pouvoir relever de nouveaux défis. Elles doivent refléter les réalités changeantes de la vie canadienne et de la sécurité mondiale. Le développement de cette capacité nécessite une redéfinition de l'éthique militaire, ainsi que d'importants changements dans les domaines de l'instruction, de l'éducation, du perfectionnement professionnel et de l'assistance aux membres des Forces canadiennes.

À ma demande, le Chef d'état-major de la Défense par intérim a réuni un groupe de travail représentatif des femmes et des hommes membres des Forces canadiennes, chargé d'élaborer un document définissant l'éthique des Forces canadiennes, c'est-à-dire l'esprit et les principes qui les animent. Ce document sera publié en même temps que ce rapport. En se fondant sur ce document, le Chef d'état-major de la Défense par intérim devra :

1. **Produire, d'ici le 1er juin, un énoncé officiel des valeurs et des convictions à intégrer dans tous les programmes de recrutement et d'instruction, les activités de perfectionnement professionnel et les exercices d'évaluation du rendement des membres des Forces canadiennes à tous les niveaux.**

Précédant | Table des matières | Suivant

Leadership militaire

L'un des éléments essentiels devant permettre aux Forces de mieux s'adapter aux nouvelles circonstances et aux nouveaux défis consiste à améliorer la formation et la sélection des chefs.

Formation, éducation et perfectionnement professionnel

Les Forces canadiennes doivent disposer des moyens nécessaires pour former les chefs efficaces et avertis dont elles auront besoin à l'avenir. Elles doivent veiller à ce que le corps des officiers maintienne des rapports étroits avec la société canadienne et soit au fait de la réalité quotidienne des préoccupations publiques. Elles doivent aussi tirer pleinement profit de la technologie et des compétences offertes par les établissements d'enseignement supérieur.

Les Forces canadiennes ont déjà un réseau de formation coopératif bien établi avec un certain nombre de collèges communautaires un peu partout au Canada, et les militaires suivent de plus en plus de formation technique au moyen du télé-enseignement. Au Collège militaire royal, un programme de séminaires et de cours communs a déjà été mis sur pied en collaboration avec l'Université Queen's, et des cours à temps partiel sont maintenant offerts en télé-enseignement à tous les membres des Forces canadiennes aux niveaux du premier cycle et des études supérieures. Par exemple, un cours militaire de télé-enseignement en arts et sciences au niveau du baccalauréat, qui a été introduit en septembre dernier seulement en collaboration avec l'Université Laval, a rapidement attiré 150 étudiants militaires, notamment plus d'une cinquantaine de militaires du rang. On s'attend à ce que plus de 700 étudiants s'inscrivent l'an prochain au programme d'éducation permanente du Collège militaire royal.

Afin d'accroître le perfectionnement des officiers et de leur inculquer des principes militaires qui conviennent aux Forces canadiennes, nous allons :

10. Modifier les politiques, à compter de 1997, de façon à exiger un diplôme universitaire pour l'obtention d'une commission d'officier, à la seule exception des officiers sortis du rang.

11. Entreprendre cette année un examen du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des méthodes d'enseignement afin d'en vérifier la pertinence, étant donné que pratiquement tous les officiers détiendront à l'avenir un diplôme universitaire.

12. Entreprendre immédiatement un examen approfondi du programme de premier cycle du Collège militaire royal. Cela garantira que chaque diplômé aura reçu une formation offrant une solide base en sciences et en sciences humaines et mettant un accent spécial sur le développement des valeurs, de l'éthique et des qualités de chef dont les officiers ont besoin pour assumer leurs responsabilités et servir leur pays.

13. Accroître le nombre de professeurs militaires au Collège militaire royal. Les élèvesofficiers auront ainsi de meilleurs contacts avec des officiers chevronnés tout au long de l'année scolaire, et l'importance de l'éducation permanente et des études supérieures sera mise en valeur.

14. Intensifier les programmes actuels de coopération entre le Collège militaire royal et les établissements civils d'enseignement supérieur, de manière à permettre une plus grande interaction des élèvesofficiers et de leurs homologues civils. On aura recours au téléenseignement

et aux techniques vidéo pour faciliter les échanges.

15. Veiller à ce que le Conseil d'administration, qui témoignera d'un équilibre dans sa composition pour ce qui est de la représentation géographique et de celle des femmes et des hommes, fournisse une meilleure orientation au Collège militaire royal.

16. Rétablir, dans le cas des étudiants inscrits dans des universités civiles, en vertu du Programme de formation (Officiers de la Force régulière), l'affiliation obligatoire auprès d'établissements militaires se trouvant dans la région de leurs universités afin qu'ils bénéficient tout au long de l'année scolaire d'une instruction régulière et de contacts avec les militaires.

17. Réviser et développer le programme d'études du Collège de commandement et d'état-major de la Force terrestre canadienne, afin de renforcer la connaissance des opérations au niveau tactique et d'améliorer la compréhension de la profession militaire, y compris le patrimoine et les principes de l'armée de terre, l'éthique et la prise de décisions. Le premier cours sera donné en été 1997.

18. Revoir le programme d'études du Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes afin de veiller à mettre un accent approprié sur les opérations dans un contexte de conflit entre le maintien de la paix traditionnel et la guerre totale, sur l'éthique au XXI^{e} siècle, sur le leadership et sur la gestion. La qualité de l'enseignement universitaire sera aussi examinée.

19. Offrir à compter de 1998 un cours de trois mois visant à préparer les officiers du niveau de colonel/capitaine (M) à leurs responsabilités de chefs supérieurs où l'on insistera sur la concertation, le leadership au niveau supérieur et l'éthique.

20. Offrir à compter de 1999 un cours de six mois, davantage axé sur la stratégie, aux officiers destinés au grade de général ou détenant ce grade ou l'équivalent dans la Marine depuis peu de temps; ce cours portera principalement sur le leadership pour les cadres de direction, les opérations stratégiques et la gestion des ressources.

Une fois mis sur pied, les deux cours à l'intention des officiers supérieurs deviendront obligatoires, soit aux fins de promotion, soit dans les trois ans suivant l'obtention du grade visé par l'un ou l'autre cours.

Dans toutes les forces armées, les militaires du rang supérieurs jouent un rôle extrêmement important pour ce qui est de transmettre les valeurs, d'inculquer la discipline et de soutenir le moral. Dans le cas des Forces canadiennes, cela est encore plus vrai aujourd'hui que par le passé en raison de la complexité des opérations en cours. Compte tenu de cette réalité, la formation des militaires du rang supérieurs est d'autant plus cruciale. Depuis ma nomination, j'ai eu l'occasion de rencontrer à plusieurs reprises l'adjudant-chef des Forces canadiennes et ses collègues. Cet adjudant-chef a récemment été nommé au Conseil des Forces armées et, de même, les adjudants-chefs de commandement sont maintenant membres à part entière de leurs conseils de commandement respectifs. D'autres mesures seront prises en vue de renforcer le rôle des militaires du rang supérieurs en ce qui concerne la prise de décisions au sein des Forces canadiennes. De plus, afin d'accroître le perfectionnement des militaires du rang, nous allons :

21. Donner suite, plus tard au cours de l'année, aux recommandations que présentera le Conseil du perfectionnement professionnel des militaires du rang, nouvellement créé et présidé par l'adjudant-chef des Forces canadiennes, relativement aux besoins en formation des militaires du rang des Forces canadiennes.

Au cours des dernières années, l'instruction des recrues a été regroupée et raccourcie. Elle ne dure maintenant que huit semaines. Cet abrégement de l'instruction élémentaire a eu des répercussions négatives sur l'enseignement de l'éthique militaire canadien, ainsi que des responsabilités et des obligations des militaires en tant que Canadiens portant l'uniforme. En fait, on a allégué que cette mesure pourrait bien être à l'origine de certains des échecs les plus notoires de notre époque. Par conséquent, nous allons :

22. Faire passer la durée de l'instruction de huit à dix semaines, à partir de janvier 1998, de sorte que les nouvelles recrues comprennent mieux l'éthique, les responsabilités, les traditions et les valeurs auxquelles elles doivent souscrire et qu'elles doivent défendre en tant que Canadiens portant l'uniforme.

Promotion et sélection pour les postes de commandement

Le leadership efficace des Forces canadiennes dépend de la promotion et de la sélection des personnes les plus compétentes pour occuper des postes de responsabilité et de commandement. En outre, les conditions de service doivent permettre aux Forces de déterminer les personnes dont le rendement est inadéquat. Par conséquent, nous allons :

23. Examiner de plus près le rendement de tous les militaires à la fin de leur première période d'engagement - six ans pour les militaires du rang, neuf ans pour les officiers - et déterminer s'il y a lieu de renouveler ou non leur contrat.

Le système de promotion actuel est fondé sur un rapport d'évaluation annuel qui est rédigé par le superviseur du militaire visé et qui fournit à la fois une appréciation du rendement réel de la personne par rapport à celui de ses pairs et une évaluation de ses aptitudes. Les rapports sont examinés par des commandants, qui sont chargés de veiller à ce qu'ils soient remplis correctement et en temps opportun. Les rapports d'évaluation sont ensuite transmis à des conseils de promotion au mérite qui étudient le rendement relatif et les aptitudes des candidats et procèdent au classement du personnel, pour chaque groupe professionnel et grade.

Il faut apporter des améliorations pour permettre l'établissement d'une distinction plus claire entre les aptitudes et le rendement, ainsi que l'évaluation de la possibilité de promotion à un grade donné en fonction de critères précis.

Un nouveau système d'évaluation du personnel sera mis en oeuvre cette année. Nous allons :

24. Éclaircir, d'ici le 30 août 1997, les exigences en matière d'expérience, d'éducation et d'instruction pour la promotion à divers niveaux de grade, dans les différents groupes professionnels militaires.

25. Établir une nette distinction entre les évaluations du rendement réel au travail et l'évaluation des aptitudes à une promotion. Ainsi, un rapport équitable sera produit pour ceux qui font bien leur travail, mais qui ont peu d'aptitudes ou qui n'aspirent pas à une promotion.

26. Imposer un contrôle plus rigoureux de la qualité des évaluations du personnel et de leur présentation dans les délais prescrits.

27. Rétablir dès maintenant la pratique qui consistait à inclure dans les conseils de promotion des représentants d'autres groupes professionnels militaires et des services, afin d'accroître l'objectivité.

28. Créer, à partir de cette année, des conseils de promotion au mérite officiels pour la promotion au grade de majorgénéral/contreamiral et de lieutenantgénéral/viceamiral. Ces conseils comprendront chacun, pour la première fois, un haut fonctionnaire de l'extérieur du ministère de la Défense nationale.

29. Commencer à appliquer cette année une politique suivant laquelle, à l'avenir, tous les généraux et les amiraux comptant 27 ans de service ou plus auront un contrat à durée fixe d'environ trois ans. À l'expiration de ce contrat, on leur offrira soit de signer un contrat de durée déterminée, avec ou sans promotion, soit de prendre leur retraite des Forces canadiennes.

La nécessité d'affecter «la bonne personne au bon travail» doit être reflétée dans un processus conçu de façon que tous les officiers choisis pour occuper des postes de commandement et tous les militaires du rang sélectionnés pour des postes de leadership aient eu la possibilité de faire les études, de recevoir la formation et d'acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour assumer ces responsabilités. Pour ajouter aux mesures déjà prises, nous allons :

30. Mettre en place, à l'échelle des Forces canadiennes, un processus de sélection officiel afin de garantir que seules les personnes les plus compétentes sont choisies pour occuper des postes de commandement et de chefs supérieurs.

31. Officialiser la formation préalable à l'exercice du commandement dans tous les services afin de garantir que les connaissances des candidats éventuels sont à jour dans des domaines comme le droit militaire, les droits de la personne, les affaires publiques, les responsabilités juridiques, la gestion des ressources, l'équité en matière d'emploi et l'éthique.

Gel des promotions

J'ai examiné le système actuel d'évaluation et de promotion. Je suis disposé à permettre la reprise des promotions en 1997, même si beaucoup des changements à apporter n'entreront pas en vigueur avant 1998. En 1997, des comités de sélection pour les postes de commandement se sont réunis et, pour la première fois, un processus officiel de promotion au mérite a permis de désigner des candidats aux fins de promotion aux grades de major-général/contre-amiral et de lieutenant-général/vice-amiral. En outre, dans le cas des officiers promus au grade de colonel/capitaine (Marine) et de brigadier-général/commodore en 1997, la participation aux nouveaux cours pour officiers supérieurs sera obligatoire lorsque ces cours seront prêts.

Les changements au système général de perfectionnement professionnel seront apportés dès que possible. Entretemps, des cours de transition permettront de traiter de questions telles que l'éthique, les principes militaires, l'intégration des femmes et la sensibilisation au harcèlement.

Précédant | Table des matières | Suivant

Structure du commandement et structure des grades

Parmi les gens qui critiquent les Forces canadiennes, il y en a beaucoup qui disent qu'il y a un effectif pléthorique au sommet de la hiérarchie. En fait, beaucoup de travail a été effectué au cours des trois dernières années pour rationaliser la structure militaire de commandement et de contrôle. Ce processus de rationalisation se poursuit. Le nombre de quartiers généraux passera de 18 à 12, et l'on économisera près de 50 % des ressources nécessaires pour en assurer le fonctionnement.

Monsieur le Premier ministre, il est important que vous sachiez qu'entre 1991 et 1997, le nombre de généraux et d'amiraux des Forces canadiennes sera tombé de 125 à 72, ce qui représente une réduction de 42 %. La structure du commandement peut être allégée encore davantage, et nous allons :

32. Apporter, d'ici à 1998, d'autres changements organisationnels afin que le nombre des généraux et amiraux soit réduit à moins de 65.

Une fois cet objectif atteint, le nombre total de généraux et d'amiraux aura été réduit d'au moins 50 % par rapport aux chiffres de 1991.

Des plans ont également été établis pour le réaménagement de la structure du commandement de l'armée de terre. Surtout, nous allons :

33. Ramener le grade des commandants des Secteurs de la Force terrestre à brigadiergénéral, et celui des commandants des groupesbrigades à colonel.

Un nouveau poste de major-général sera établi à Kingston, étant donné la concentration, à cet endroit, de toutes les responsabilités en matière de doctrine et d'instruction pour la Force terrestre, ainsi que du poste de commandant pour toutes les unités de l'armée de terre dans la région, y compris le Quartier général de la 1re Division, le Collège d'étatmajor et de commandement de la Force terrestre et le personnel chargé de l'instruction, de la doctrine et des leçons retenues dans la Force terrestre.

Table des matières

Officiers et militaires du rang supérieurs

En février 1997, les Forces canadiennes avaient un officier pour 3,6 militaires du rang, et un sousofficier supérieur (à partir du grade d'adjudant) pour 6,6 militaires du rang.

Au cours des dernières années, les systèmes militaires sont devenus plus complexes, et en même temps, la quantité de maind'oeuvre requise pour les entretenir et les faire fonctionner a diminué. Ce qu'il faut à tous les niveaux, c'est un personnel mieux formé, plus instruit et plus responsable. La rémunération des militaires étant liée au grade plutôt qu'aux compétences techniques, on a eu tendance à attribuer des grades trop élevés. Par ailleurs, la structure des grades a été affectée par les initiatives de restructuration. Ainsi, par suite de la diversification des modes de prestation de services, des fonctions qui employaient un grand nombre de militaires du rang - comme les services d'alimentation, l'entretien et l'approvisionnement - ont été confiées à l'entreprise privée.

Des observateurs ont proposé d'éliminer certains grades d'officiers et de militaires du rang. Les données comparatives montrent que la structure des grades des Forces canadiennes est pratiquement identique à celle des forces armées de la plupart des pays occidentaux. Ce n'est pas un accident : cela découle de la nécessité d'avoir une chaîne de commandement logique pour les opérations militaires. Néanmoins, les Forces canadiennes vont :

34. Entreprendre une étude sur l'inflation des grades, afin d'améliorer le rapport officiers/militaires du rang et le rapport sousofficiers supérieurs/militaires du rang.

1. **Revoir le système d'établissement de la solde et des indemnités, afin de garantir une rémunération liée équitablement au niveau de compétence et de connaissance, plutôt qu'au grade seulement.**

Table des matières

Le système régimentaire

Le système régimentaire est un système organisationnel conçu pour développer et maintenir la cohésion, l'esprit d'équipe et le bon moral qui sont essentiels pour les opérations de combat. Sa principale faiblesse consiste à engendrer des rivalités malsaines entre les régiments et une loyauté souvent exagérée envers le régiment, laquelle a tendance à se substituer à la loyauté envers les Forces canadiennes. Les manoeuvres auxquelles se livrent les régiments pour l'obtention des postes de commandement non seulement témoignent de cet esprit de clocher, mais elles le perpétuent.

Des mesures sont requises pour souligner l'importance de la loyauté envers les Forces canadiennes, tout en conservant les avantages opérationnels du système régimentaire. À cette fin, les Forces canadiennes vont :

36. Veiller à ce que tous les membres de l'armée de terre comprennent bien la relation entre la loyauté envers le régiment et la nécessaire loyauté envers l'ensemble des Forces canadiennes.

37. Mettre fin à l'affiliation à un régiment au-delà du grade de lieutenantcolonel.

1. **Éliminer toute affiliation à un régiment pour les écoles de combat de l'armée de terre.**

Précédant | Table des matières | Suivant

Missions opérationnelles

Depuis la fin de la guerre froide, les Forces canadiennes ont participé à un certain nombre d'opérations de maintien et d'imposition de la paix pour lesquelles la doctrine et l'entraînement traditionnels conçus pour les conflits à forte intensité se sont parfois révélés inadéqu s. Les leçons apprises dans le Golfe, en Somalie et en Bosnie ont démontré qu'il fallait modifier énormément la formation dans les domaines suivants : utilisation de la force, droit de la guerre, règles d'engagement, traitement des détenus/prisonniers de guerre, interrogatoires, conduite après la capture. De plus, il faut adopter des méthodes d'entraînement et de préparation adaptées à chaque mission.

Les impératifs d'une forte demande opérationnelle ont entraîné de nombreux changements dans la façon dont les contingents des Forces canadiennes sont préparés, employés et soutenus. En particulier :

· En plus des procédures visant à assurer des analyses rigoureuses après les déploiements, des cellules de «leçons retenues» ont été établies au Quartier général de la Défense nationale et au Collège d'étatmajor et de commandement de la Force terrestre pour tirer profit des leçons apprises dans les récentes opérations et pour recommander des modifications à la doctrine, aux méthodes d'entraînement et à l'équipement.

· Des avocats militaires sont désormais affectés à toutes les unités opérationnelles des Forces canadiennes et les considérations d'ordre juridique sont examinées dès les premières étapes de la planification des opérations.

· Des règles d'engagement générales ont été élaborées. Elles contiennent des définitions et des directives claires qui sont immédiatement disponibles lorsqu'il faut élaborer rapidement des règles d'engagement adaptées à une mission particulière.

· Toutes les unités des Forces canadiennes appelées à se déployer ont droit à des séances d'information sur les règles d'engagement et le droit de la guerre. On leur communique des informations détaillées qui sont adaptées à leur mission.

· Une meilleure formation culturelle est dispensée à toutes les unités avant un déploiement dans le cadre d'une mission de paix.

· L'entraînement est adapté à chaque mission et il est certifié par des déclarations de capacité opérationnelle faites successivement à chaque niveau de commandement.

· Un Centre de formation des Forces canadiennes pour le soutien de la paix a été établi à la Base des Forces canadiennes Kingston, pour coordonner toutes les activités de formation opérationnelle au maintien de la paix dans les Forces canadiennes. Tous les membres des Forces canadiennes affectés à une mission de paix reçoivent une formation uniformisée.

· Le Centre canadien international LesterB.Pearson pour la formation en maintien de la paix a été établi à Cornwallis (NouvelleÉcosse), pour appuyer et améliorer la contribution du Canada à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationales. Le Centre fait de la recherche et offre une formation avancée aux officiers canadiens et aux officiers d'autres pays.

· Une Équipe d'intervention en cas de catastrophe composée de 180 personnes, déployable rapidement, a été créée pour faire face aux demandes d'aide en cas de catastrophe ou de crise humanitaire.

· Un Centre de gestion des capacités en situations d'urgence a été établi à la Base des Forces canadiennes Trenton pour améliorer le déploiement rapide des forces d'intervention.

· Les Forces canadiennes ont créé un processus de planification interarmées au Quartier général de la Défense nationale et au niveau des quartiers généraux opérationnels pour mieux coordonner l'action des éléments aériens, terrestres et maritimes.

· Le Quartier général de la Défense nationale a développé un Système de commandement, de contrôle et de renseignement interarmées pour faciliter la planification, le contrôle et la surveillance des opérations des Forces canadiennes partout dans le monde.

Pour compléter les initiatives qui précèdent, nous allons :

39. Mettre en oeuvre, cette année, un Plan national d'entraînement interarmées pour améliorer et multiplier les exercices interarmées des forces terrestres, maritimes et aériennes.

40. Consacrer plus de ressources à l'entraînement à un niveau supérieur à l'unité (groupement tactique, escadron aérien, groupe opérationnel naval), et mettre davantage l'accent sur les opérations interarmées et interalliées.

41. Publier bientôt une instruction applicable à l'ensemble des Forces canadiennes qui visera à améliorer la formation au traitement des détenus et prisonniers de guerre, aux interrogatoires et à la conduite après la capture.

42. Mettre davantage l'accent sur la formation dans le domaine du droit de la guerre et des règles d'engagement, à l'intention de tous les officiers, dans le cadre du Programme de perfectionnement professionnel des officiers et des examens qui s'y rattachent, ainsi que dans les collèges d'état-major et les établissements d'enseignement des trois armes.

Où qu'elles se déploient, les Forces canadiennes doivent maintenir un haut niveau de préparation opérationnelle afin de pouvoir réagir adéquatement à toute situation d'urgence ou menace imprévue. Vu le degré de stress ainsi créé, il est essentiel que les militaires en campagne disposent de commodités raisonnables et qu'ils aient l'occasion de communiquer avec leurs parents et familles, de se reposer et de se divertir. Même si la consommation abusive d'alcool a joué un rôle important dans bon nombre des incidents survenus au cours des dernières années, et qu'elle est souvent un indice de la faiblesse du leadership, l'interdiction totale de l'alcool serait injuste, car la majorité de nos militaires a eu une conduite digne. À la lumière de cette réalité, les Forces canadiennes vont :

43. Restreindre les endroits et les heures de consommation d'alcool ainsi que les quantités autorisées.

44. Prévoir des périodes d'abstinence totale durant les situations d'urgence ou en période d'opérations concentrées.

1. **Exiger que les commandants de contingents fassent approuver par le quartier général national la politique proposée relativement à la consommation d'alcool au théâtre, avant le déploiement, de sorte que des normes similaires soient appliquées à des missions comparables.**

Précédant | Table des matières | Suivant

Conditions de service

Les «besoins des gens» dans les Forces armées ont un impact très direct sur l'efficacité opérationnelle et le maintien de celleci. Les politiques relatives aux conditions de service ont, pour leur part, un effet mesurable sur le moral des troupes. Elles influencent en effet la capacité des Forces armées à se doter d'un mélange optimal d'expérience, de connaissances et de compétences dans chaque groupe professionnel militaire. Elles influent également sur la capacité d'attirer et de retenir des gens de qualité et sur la capacité d'adaptation à des besoins changeants.

Pour faire face à ce problème, en décembre dernier, j'ai suggéré au Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants d'entreprendre une étude sur la qualité de vie dans les Forces armées. Il y a longtemps qu'on aurait dû se pencher sur ce sujet.

De toute évidence, les membres des Forces canadiennes doivent faire face aux mêmes difficultés sociales et financières que les autres Canadiens. Cependant, ils sont également soumis à divers facteurs de stress qui sont particuliers au milieu militaire : déménagements fréquents qui nuisent à la carrière du conjoint et entraînent la démentèlement des réseaux de soutien de la famille, déploiements sans préavis ou presque, absence prolongée du foyer, nombreux sacrifices et multiples restrictions des libertés individuelles, et enfin, risque d'être tué ou blessé dans l'exercice de ses fonctions. De plus, le stress qui découle d'autres facteurs comme la réduction des effectifs, le gel des salaires pour une période de cinq ans, l'introduction de nouvelles technologies et pratiques de gestion, et la surveillance constante qu'exercent les médias et le public, a été intensifié par la multiplication du nombre de missions opérationnelles. Il n'est pas surprenant que le moral des troupes en souffre. Et pourtant, les membres des Forces canadiennes continuent de faire leur travail et de servir leur pays avec professionnalisme, fierté et dévouement.

J'ai demandé au Comité permanent d'accorder une attention toute particulière à un certain nombre de questions : rémunération et avantages sociaux, déplacements et déménagements, logement, programmes de soutien à la famille, soins médicaux et dentaires, programmes éducatifs et récréatifs, autres programmes et installations de soutien, etc. Bien sûr, lorsqu'il rédigera ses recommandations, le Comité tiendra compte des réalités financières et des niveaux de rémunération et d'avantages sociaux des autres Canadiens. J'ai hâte de recevoir le rapport du Comité permanent, plus tard cette année, et je crois que le gouvernement doit s'engager à mettre en oeuvre les recommandations du Comité en 1998.

Il faut absolument faire davantage pour ceux qui sont blessés durant le service. En conséquence, le Ministère et les Forces canadiennes vont :

46. Établir, le 1er avril 1997, un Groupe consultatif d'information sur les allocations d'invalidité qui fournira des renseignements et de l'aide aux membres des Forces canadiennes qui sont libérés ou sur le point de l'être en raison d'une invalidité.

47. Mettre en place, à l'été de 1997, un programme grâce auquel le personnel militaire blessé durant une période de service spécial (comme les missions de l'ONU) se verra accorder une priorité d'emploi au sein de la fonction publique du Canada.

Il est également urgent d'augmenter les salaires des militaires pour qu'ils rattrapent ceux des employés de la fonction publique. En principe, les niveaux de rémunération des militaires sont alignés sur ceux de la fonction publique. Mais en fait, des écarts importants se sont creusés entre les deux. Une première

mesure a été prise en avril dernier pour corriger cette situation, alors que les militaires du rang ont eu droit à un redressement de solde de 2,2 %. Nous allons :

1. **Accorder, en avril 1997, un autre rajustement de solde à tout le personnel des Forces canadiennes. Des détails à ce sujet seront communiqués sous peu.**

Précédant | Table des matières | Suivant

Quartier général civilo-militaire intégré

De nombreux Canadiens qui commentent les activités de défense ont mis en doute l'utilité d'une structure civilomilitaire intégrée et ont demandé sa dissolution. Certains estiment que la structure actuelle a contribué à :

· diluer les avis militaires fournis au gouvernement;

· confondre les responsabilités et les obligations de rendre comptes des militaires et des civils au Quartier général de la Défense nationale.

L'affirmation selon laquelle le système actuel empêche le Chef d'étatmajor de la Défense de présenter des avis militaires non filtrés au gouvernement est inexacte. En fait, le Chef d'étatmajor de la Défense a librement accès à moi et, lorsque cela s'avère nécessaire, à vous, Monsieur le Premier ministre. De plus, il assiste aux réunions du Cabinet sur votre invitation chaque fois que d'importantes questions militaires sont discutées. Le gouvernement prend effectivement des décisions ayant des répercussions sur les opérations militaires en tenant compte des avis formulés par le Chef d'étatmajor de la Défense. En ce qui concerne la conduite des opérations militaires, celleci est assurée exclusivement par l'entremise de la chaîne de commandement. Je crois que cela vaut la peine de souligner ce fait. Par conséquent, nous allons :

49. Veiller à ce que les avis militaires donnés au Ministre et au Cabinet soient clairement identifiés comme tels dans tous les documents appropriés.

Les civils doivent jouer un rôle important dans la structure de défense nationale de toutes les démocraties. Il y a, bien sûr, de nombreuses façons de structurer les fonctions professionnelles complémentaires des civils et des militaires. Aucun modèle en soi n'est parfait. Cependant, l'efficacité du système repose partout sur la coopération et la consultation à tous les niveaux, et non sur l'existence de structures complètement distinctes qui travaillent aux mêmes choses en même temps en se fixant sans le savoir des buts divergents.

Vu les exigences en matière de gestion des affaires publiques, d'une part, et la complexité des rapports internationaux et la vitesse à laquelle les gouvernements doivent faire face aux crises nouvelles, d'autre part, les conseillers civils et militaires des gouvernements ont intérêt à entretenir des rapports étroits, à faire confiance à leurs compétences professionnelles respectives et à collaborer pour atteindre des buts nationaux communs. Grâce à un quartier général civilomilitaire intégré, qui s'appuie sur les compétences différentes mais complémentaires du personnel militaire et du personnel civil, il est probable que les objectifs nationaux du Canada seront réalisés. Je crois que notre approche actuelle a fait ses preuves. En effet, le Canada a été l'un des premiers pays qui a mis en place un quartier général intégré, et de nombreux pays suivent maintenant ses traces[13].

Il y a énormément de malentendus et de désinformation au sujet du fonctionnement de notre quartier général national. D'ailleurs, les préoccupations exprimées à propos de la confusion des obligations de rendre compte des militaires et des civils au Quartier général de la Défense nationale ont une certaine validité. Ma conseillère civile, le Sous-ministre, est responsable des politiques, des finances, du matériel, du personnel civil, de l'infrastructure et de l'environnement, des relations de défense internationales, des services du Ministère, ainsi que du soutien administratif de mon cabinet. Mon conseiller militaire, le Chef

d'état-major de la Défense, est responsable du commandement, du contrôle et de l'administration des Forces canadiennes, et notamment de la formulation de la doctrine, de la définition des besoins militaires et de la conduite des opérations. Même si le Quartier général de la Défense nationale est intégré, certaines fonctions relèvent principalement du Sous-ministre, et d'autres relèvent surtout du Chef d'état-major de la Défense. Quelques fonctions incombent également au Sous-ministre et au Chef d'état-major. Les cadres supérieurs rendent compte de leurs activités au Sous-ministre ou au Chef d'état-major de la Défense, ou aux deux, suivant les fonctions qu'ils exercent. Pour que les chaînes de responsabilité soient claires dans l'esprit de tous, nous allons :

50. Clarifier la responsabilité des cadres supérieurs devant le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense suivant les chaînes de responsabilités principales.

51. Diffuser un document d'orientation intitulé *Autorité, responsabilité et reddition de comptes*[14] pour aider notre personnel militaire et notre personnel civil à mieux comprendre comment sont exercées les activités de la Défense nationale, ainsi que les rôles qui leur sont confiés.

52. Mettre fin à la pratique voulant que le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense signent tous les deux les notes de service, sauf dans les cas où les documents portent sur des questions à l'égard desquelles ils ont clairement une responsabilité égale.

53. Apporter des changements appropriés à la réglementation établie en vertu de la *Loi sur la défense nationale* pour assurer une harmonisation complète avec d'autres lois sur la gestion des organismes publics.

La répartition plus claire des responsabilités entre le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense ne réduira aucunement la nécessité d'une coopération étroite entre le personnel militaire et le personnel civil, qui continueront de travailler côte à côte au Quartier général de la Défense nationale. En conséquence, il est d'autant plus important que tous les officiers des Forces canadiennes - notamment aux paliers supérieurs - aient une connaissance solide et approfondie du rôle et des fonctions du Ministère, du gouvernement en général et des organismes centraux en particulier. Ces officiers doivent également comprendre pleinement les rôles des civils au Quartier général de la Défense nationale et être bien préparés à remplir des fonctions d'état-major au sein du quartier général intégré. Pour favoriser et renforcer la confiance et le respect mutuels du personnel militaire et des employés civils, et accroître l'efficacité de l'Équipe de la Défense, nous allons :

54. Veiller à ce que la nature et le fonctionnement d'un quartier général national intégré soient traités dans le cadre de tous les cours de gestion et expliqués pleinement dans les communications internes.

55. Intégrer aux cours destinés aux officiers supérieurs des Forces canadiennes un élément qui visera spécifiquement à leur enseigner comment être efficaces dans un quartier général civilo-militaire intégré.

1. **Faire en sorte que les officiers ayant les aptitudes nécessaires pour gravir les échelons supérieurs se familiarisent suffisamment avec le quartier général national intégré au début de leur carrière.**

Table des matières

Relever de nouveaux défis

Lorsque nous avons formé le gouvernement, nous avons décidé de faire les choix difficiles qui s'imposaient sur le plan financier. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont relevé le défi et entrepris de changer considérablement leurs façons de faire. Le Ministère et les Forces canadiennes nous en donnent «plus pour notre argent» et ils continuent de réaffecter aux opérations des ressources des fonctions de soutien.

· Le budget de la Défense, qui dépassait les 12 milliards de dollars en 1994, sera réduit d'environ 23 pour 100 pour s'établir à 9,2 milliards de dollars d'ici à 19981999.

D'ici à 1999, les ressources affectées uniquement aux fonctions du Quartier général de la Défense nationale auront été réduites de près de 50 pour 100.

D'ici la même année, la proportion du budget total de la Défense réservée à tous les quartiers généraux sera passée de 14 pour 100 à 9 pour 100.

Au Canada, le nombre de bases, de stations et de détachements des Forces canadiennes sera ramené de 52 en 1994 à 24 d'ici à 1999.

L'effectif de la Force régulière, qui était de 88 800 en 1989, subit une réduction de 32 pour 100, puisqu'il s'établira à 60 000 d'ici à 1999. À l'heure actuelle, l'effectif est d'un peu plus de 61 000 militaires.

Le personnel civil fera l'objet d'une réduction de 45 pour 100 au cours de la même période, vu qu'il sera ramené de 36 600 à 20 000. En ce moment, l'effectif civil est d'un peu plus de 22 000.

· Les activités sont exercées différemment au Quartier général de la Défense nationale et dans les unités extérieures :

On a davantage recours au secteur privé pour l'exécution de fonctions de soutien comme l'instruction élémentaire au vol, à Portage La Prairie, et la maintenance des Airbus A310, des hélicoptères Bell 412 Griffon et des navires de défense côtière.

L'adoption de pratiques commerciales dans le cadre des activités de maintenance et de construction d'installations donne lieu à des économies de plus de 30 pour 100 à l'échelle du Ministère.

L'achat de matériel standard est l'option privilégiée et, par conséquent, la préférence est accordée dans la mesure du possible aux technologies commerciales plutôt qu'aux spécifications militaires.

Les commandants des bases et les gestionnaires se voient confier plus de pouvoirs en ce qui concerne l'utilisation des ressources.

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes font également des progrès importants sur le plan de la réduction des coûts, grâce au programme de diversification des modes de prestation de services. Il va sans dire que le personnel militaire et les fonctionnaires doivent continuer d'exécuter les fonctions de défense principales, notamment mener les opérations comme telles et mettre au point la

politique et les plans. Cependant, nous examinons d'autres activités pour déterminer les façons les plus rentables d'obtenir des services, qu'il s'agisse du recours au secteur privé, à des entreprises appartenant aux employés ou à des équipes internes restructurées. Le Ministère et les Forces canadiennes sont tous deux résolus à collaborer avec le personnel et les syndicats.

Certaines des décisions et des activités les plus complexes du personnel militaire et du personnel civil du Quartier général de la Défense nationale ont trait à l'acquisition de l'équipement - c'estàdire choisir le matériel, déterminer les quantités, sélectionner un fournisseur et établir les modalités. Les dépenses liées à l'équipement principal correspondent actuellement à environ 21 pour 100 du budget total de la Défense, soit approximativement 2,2 milliards de dollars.

· Le projet d'«habillement du soldat» vise à fournir au personnel de l'armée de terre de nouveaux casques, de nouveaux vêtements à l'épreuve des intempéries fabriqués au moyen de la technologie moderne, des vestes pareéclats améliorées et d'autres articles d'équipement individuel.

· L'armée de terre dote actuellement ses chars Leopard de capacités modernes d'imagerie thermique pour leur permettre de combattre plus efficacement la nuit et dans des conditions météorologiques défavorables.

· En réponse aux progrès technologiques rapides, l'armée se procure un système moderne de commandement et de contrôle qui fournira de l'information exacte en temps opportun.

· Les Forces canadiennes ont pris livraison d'environ 70 des 100 nouveaux hélicoptères Griffon, de 5 des 12 navires de défense côtière et des 12 frégates canadiennes de patrouille.

· L'armée de terre recevra 203 nouveaux véhicules blindés légers de reconnaissance d'ici à novembre 1997.

· Elle prendra aussi livraison de 240 nouveaux transports de troupes blindés d'ici à décembre 1999. Elle a aussi la possibilité d'acheter 411 transports de troupes blindés supplémentaires et elle procède à la reconstruction et à l'amélioration d'environ 1 200 des véhicules de la flotte actuelle.

· Le Ministère a diffusé à l'industrie une demande de propositions concernant 15 nouveaux hélicoptères de recherche et sauvetage.

Le gouvernement s'est engagé à bien équiper les Forces canadiennes et à financer comme il se doit les programmes de défense. Par ailleurs, nous devons veiller à ce que tous les plans liés à d'importantes acquisitions soient rigoureusement envisagés sous différents angles pour garantir un examen transparent et complet de l'ensemble des facteurs pertinents, ainsi que la présentation des points de vue de chaque intervenant.

L'organisation de défense délaisse la rigidité des contrôles et de la hiérarchie au profit d'une culture de gestion qui encourage la souplesse, l'habilitation, le travail d'équipe, l'innovation et la prise de risques dans certains cas. Ainsi, les fonctionnaires et les officiers des Forces canadiennes seront davantage responsables de la façon dont seront dépensées les sommes que le Parlement confie au ministère de la Défense nationale. Je crois que cette nouvelle culture contribuera à renforcer l'efficacité et le rendement, ainsi que la fierté et l'intégrité à tous les paliers de l'organisation.

Précédant | Table des matières | Suivant

Informer les Canadiens

Un Canadien informé est le meilleur allié possible des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Les Forces canadiennes ne peuvent s'attendre à recevoir l'appui du public si les contribuables ne sont pas informés. Sans le soutien du public, les Forces canadiennes auraient de la difficulté à acquérir les ressources nécessaires à l'exécution de leur mission. Il est légitime que certaines questions de défense et de sécurité nationale soient tenues secrètes, mais les militaires doivent déployer des efforts particuliers pour faire preuve de transparence dans leurs rapports avec les Canadiens.

Dans les années 90, la population doit connaître les faits. Les Forces canadiennes doivent communiquer plus efficacement avec le public. Elles doivent prêter davantage d'attention aux médias et aux préoccupations des citoyens, et se montrer plus ouvertes en fournissant au moment opportun des informations pertinentes qui permettent à la population de comprendre le contexte dans lequel les Forces canadiennes agissent en son nom. En bout de ligne, chaque membre des Forces canadiennes et chaque employé du ministère de la Défense nationale doivent se montrer plus accessibles aux contribuables et plus attentifs à leurs préoccupations. En tant que ministre de la Défense nationale, je veillerai à ce que cet engagement important soit respecté. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes seront gagnants dans la mesure où les Canadiens comprennent leur institution et lui font confiance.

Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale prendront des mesures pour accroître la transparence, l'échange, l'accessibilité et l'exactitude, c'estàdire :

57. Établir une politique de communication et d'affaires publiques pour veiller à ce que les principes visés soient intégrés aux opérations quotidiennes du Ministère et des Forces canadiennes au moyen d'initiatives comme des programmes à l'intention des communautés et des médias.

58. Accroître la visibilité des Forces canadiennes auprès du public en améliorant la qualité du matériel de communications, en réorganisant le site Internet du Ministère et en établissant un programme complet et coordonné d'information et d'éducation du public.

59. Présenter une image claire et exacte des Forces canadiennes qui servira de fondement à une campagne de recrutement mettant l'accent sur les défis propres à la vie dans les forces armées.

L'un des défis actuels de tous les gouvernements consiste à déterminer comment répondre au besoin de savoir du public. Dans le cadre de l'engagement à l'égard d'une plus grande transparence, je veillerai à ce que le Ministère et les Forces canadiennes se conforment, sans équivoque et de façon dynamique, à la lettre et à l'esprit de la législation concernant l'accès à l'information, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à toutes les autres lois applicables. À cette fin, nous allons :

60. Traiter les demandes d'accès à l'information plus rapidement. Le personnel dans ce secteur a augmenté de 30 pour 100 en 19951996 pour faire face à la charge de travail accrue, les ressources consacrées à cette activité ont encore augmenté de 8 pour 100 en 19961997 et feront l'objet d'une hausse supplémentaire de 12 pour 100 en 19971998.

61. Établir une salle de lecture où pourront être consultés sur support électronique des documents divulgués en réponse à des demandes d'accès à l'information et veiller à ce que le site Internet du

Ministère comprenne une liste des documents divulgués.

62. Réviser les règles militaires et diffuser d'ici à la fin de l'année un document clarifiant les procédures qui permettent d'assurer des communications transparentes et efficaces avec le public.

En outre, les rapports avec les chercheurs qui mènent des travaux sur la défense et la sécurité à l'extérieur de notre organisation seront également renforcés. Non seulement les analystes de la sécurité et de la défense fournissent au Ministère et aux Forces canadiennes de précieux conseils d'orientation stratégique, mais ils contribuent de façon essentielle à l'établissement de liens solides avec l'ensemble des Canadiens. Le Ministère continuera d'entretenir des liens étroits avec les universitaires et d'autres spécialistes de la défense par l'entremise du Forum sur la sécurité et la défense. Pour favoriser des débats intellectuels parmi les professionnels des forces armées, les fonctionnaires, les chercheurs, les universitaires, les étudiants et les Canadiens en général, le Ministère et les Forces canadiennes prendront la mesure suivante :

63. Créer une revue militaire financée par le Ministère, basée au Collège militaire royal et disposant de son propre comité de rédaction. Les articles seront rédigés par des spécialistes militaires et civils et porteront sur un vaste éventail de sujets liés à la sécurité et à la défense du Canada.

Le Parlement joue un rôle central quand il s'agit de favoriser la tenue d'un débat public éclairé sur les questions de défense. Au cours de son mandat, le gouvernement actuel a accru ce rôle de façon notable. Les comités parlementaires chargés d'examiner la politique de défense et la politique étrangère du Canada ont mené des consultations publiques d'une envergure sans précédent en 1994. En décembre dernier, j'ai demandé au Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants d'entreprendre une vaste étude sur les questions socioéconomiques qui touchent les membres des Forces canadiennes (les «besoins des gens»). Le gouvernement a aussi tenu un certain nombre de débats parlementaires sur les principales questions relatives à la politique étrangère et à la défense, y compris le rôle du Canada dans le cadre des opérations de paix multilatérales menées en Haïti et dans l'exYougoslavie. Nous allons :

64. Continuer de déployer des efforts pour accroître le rôle du Parlement et de ses comités à l'égard de l'examen des questions de sécurité et, plus particulièrement, veiller à ce que le Ministère et les Forces canadiennes soient attentifs au besoin des parlementaires d'être informés en temps opportun.

1. **Faire en sorte que le Chef d'étatmajor de la Défense présente une fois par an un rapport sur l'état des Forces canadiennes au Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants, au nom du ministre de la Défense nationale.**

Précédant | Table des matières | Suivant

Conclusion

Le Canada est fier de son héritage militaire. Les réalisations de nos forces armées lors de cinq guerres survenues au XX^{e} siècle et d'un vaste éventail d'opérations de paix menées à l'échelle du globe ont valu aux militaires canadiens l'admiration de nombreux pays. Plus de 100 000 Canadiens ont donné leur vie au nom de la paix et de la liberté depuis 1867. Qui plus est, les rôles remplis par nos militaires au Canada, notamment l'aide au pouvoir civil, la surveillance des pêches, la lutte contre le trafic des stupéfiants, les secours aux sinistrés, la surveillance environnementale et la recherche et le sauvetage, font partie de notre conscience nationale.

L'avenir est impossible à prédire. Il y a 10 ans, peu de gens osaient espérer qu'un jour le mur de Berlin s'écroulerait. Qui sait de quoi aura l'air le monde en l'an 2005? Pour être efficaces, les militaires doivent s'adapter aux changements qui s'opèrent autour d'eux. Cette remarque s'applique non seulement à la technologie, mais aussi aux personnes, à la formation, aux priorités et aux valeurs.

Les Forces canadiennes doivent être jugées en fonction de normes réalistes. En dépit de certains problèmes récents qui ont attiré beaucoup d'attention, les Forces canadiennes ont relevé les défis du XX^{e} siècle. Les Forces canadiennes continuent aujourd'hui d'accomplir une mission essentielle au nom de tous les Canadiens. Elles s'acquittent de leurs responsabilités avec courage, professionnalisme, engagement et loyauté. Certains membres des Forces canadiennes risquent leur vie quotidiennement pour défendre nos intérêts et nos valeurs.

Ce rapport a pour but de donner un nouvel élan au changement et d'améliorer une institution qui doit répondre aux nouveaux impératifs du XXI^{e} siècle. En cherchant des solutions aux sérieux problèmes dont ont été affligées les Forces canadiennes au cours des dernières années, j'ai surtout tenté de cerner des initiatives particulières qui aideront à rétablir le moral et la confiance de nos militaires, lesquels méritent d'être dirigés par chefs déterminés et compétents.

Le résultat des travaux publiés aujourd'hui ne constitue pas une proposition finale. Le processus de renouvellement, d'adaptation et de changement se poursuivra. Au cours des derniers mois, on m'a présenté un grand nombre d'idées nouvelles et véritablement innovatrices qui dépassent l'ampleur de ce rapport. Ces idées méritent d'être examinées de plus près, tout comme les recommandations du Comité de la défense nationale et des affaires des anciens combattants de la Chambre des communes, qui se penche actuellement sur les défis sociaux et économiques auxquels sont confrontés les membres des Forces canadiennes, les conclusions du Comité du Sénat chargé d'examiner certains aspects de la mission en Somalie, ainsi que les conclusions et recommandations qui seront présentées d'ici à la fin du mois de juin par la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie. Nous devons tenir compte de tous les avis formulés en décidant de l'avenir des forces armées.

Enfin, je suis convaincu qu'après la tempête, les Forces canadiennes traceront leur route en s'inspirant de leurs solides traditions. Les femmes et les hommes qui font partie des Forces canadiennes parviendront, comme ils l'ont toujours fait par le passé, à relever les défis du présent et de l'avenir, quelle que soit leur ampleur.

Précédant | Table des matières | Suivant